352K
B275

Л. В. ЕЛИХОВ

ОСНОВЫ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

в 2-х частях

19 25 28

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
ИЗДАТЕЛЬСТВО

352к
В275

Часть вторая

ОБЩЕЕ УЧЕНИЕ О ГОРОДСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

стр 216 ÷ 468

88072786 Б–ка АП РФ

АДМИНИСТРАЦИЯ
ПРЕЗИДЕНТА РФ
БИБЛИОТЕКА

522640

ВВЕДЕНИЕ

Изложенное в первой части курса, т. е. достаточно полная ориентировка в городе как социально-экономическом явлении, позволяет нам перейти ко второй его части. Несмотря на тесную связанность обеих частей, они в сущности составляют две отдельные методологически различные научные дисциплины, а именно: 1) общую теорию урбанизма и 2) общее учение о городском хозяйстве. Имея, однако, в виду, что обе эти дисциплины, всецело основанные на экономических отношениях, находятся еще только в стадии образования, и что вторую немыслимо понять и усвоить без знания первой, представляется целесообразным до поры до времени излагать и изучать их в совокупности, под общим названием «Основ городского хозяйства». В настоящей вводной главе мы рассмотрим несколько первоначальных вопросов, относящихся к соответствующей дефиниционно-методологической проблеме.

1. ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО В ЕГО РАЗЛИЧНЫХ ЗНАЧЕНИЯХ

Термин «городское хозяйство» употребляется в трех различных значениях. Во-первых, под городским хозяйством нередко подразумевается совокупность частных хозяйств в г о р о д е. В этом смысле городское хозяйство (или городская промышленность), являясь одной, из главных составных частей народного хозяйства, противополагается внегородскому, чаще всего сельскому хозяйству. Сказанная проблема была нами затронута в четырнадцатой главе. Во-вторых, городским хозяйством, в его статическом значении, называют не совсем правильно всю сумму наличных оборудований и учреждений, обслуживающих городское благоустройство.[1] Наконец, в-третьих, городское хозяйство понимается как д е я т е л ь н о с т ь города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения.

---

[1] Проф. М. А. С и р и н о в так определяет местное (а следовательно и городское, как часть местного) хозяйство: «Совокупность задач, поручаемых местным органам, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения, носит название местного хозяйства или местных финансов» (Местные финансы, ГИЗ, 1926 г., стр. 6). Хозяйство отожествляется здесь с финансами, т. е. с р е д с т в а м и хозяйства. Согласиться с таким определением, составляющим логическую ошибку «pars pro toto» (часть вместо целого), конечно, нельзя. П. С ы т и н также понимает коммунальное хозяйство не как деятельность, а как «совокупность служб, учреждений и предприятий, находящихся в ведении местной гос. власти, объединенных одним управлением и хозпланом и имеющих задачей повышение гор. благоустройства и общественной санитарии («Что такое коммунальное хозяйство?» «Ком. Хоз.», № 5 — 6, март, 1927 г.).

Особенно важно и наиболее употребительно из перечисленных нами последнее, чисто динамическое понимание городского хозяйства. Именно в этом смысле названное хозяйство составляет предмет особой научной дисциплины, которую нам и предстоит изложить в настоящей части курса.

Городское хозяйство как хозяйственная деятельность города играет решающую роль в развитии и благоустройстве города, а также в благосостоянии его населения, материальном и духовном. Поэтому и в виду объясненной многозначности термина «городское хозяйство» следовало бы применять специальный термин, приспособленный к этому последнему его пониманию. Таким термином, уже издавна существующим в литературе и законодательстве, является м у н и ц и п а л ь н о е х о з я й с т в о.

Происхождение упомянутого термина относится к классической древности. Munis по-латыни значит тяжесть, тягота, бремя, а capio, recipio — беру, принимаю. Соответственно, городское управление, как бы берущее на себя, по уполномочию города и с разрешения правительства, бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными средствами, называется муниципалитетом, а его деятельность — муниципальным хозяйством.

Хотя этот последний термин рельефно подчеркивает все конструктивное и экономическое своеобразие исторически сложившейся городской общины, ее существенные признаки и присущие ей специальные задачи, и притом вполне точно и четко отграничивает соответствующее понятие как от «городского хозяйства» в его первых двух смыслах, так и от хозяйства негородских общин, но он, к сожалению, по каким-то случайным причинам, утратил свою общеупотребительность в СССР. Ему предпочитается термин «коммунальное хозяйство», который, напротив, номинально сглаживает фактически существующие различия между городскими и негородскими общинами.[1] Вдобавок, в СССР под коммунальным хозяйством подразумевается, как будет выяснено ниже, лишь одна сравнительно о г р а н и ч е н н а я сфера местной, а в частности и городской деятельности советов. Все это создает значительную терминологическую сложность, в которой надо будет разобраться особо. В дальнейшем изложении курса нам неизбежно придется пользоваться всеми тремя терминами, а именно:

---

[1] Термин «коммунальное хозяйство» несомненно должен получить исключительный вес в будущем социалистическом хозяйстве, после слияния города и деревни. Но мы уже указывали в «Опыте муниципальной программы», что в данный момент перед нами стоит целый ряд вопросов и задач, свойственных в своих характерных особенностях т о л ь к о городу, а именно: жилищный, уличного движения, особой санитарной техники, организации питания, призрения и т. п. Муниципальное начало здесь резко выделяется из общекоммунального начала, выступая с своими собственными факторами, условиями, движущими силами и требованиями и, при всем желании, не может быть искусственно растворено в последнем. Ни практика и техника, ни тем более теория не допускают безнаказанно произвольного упрощения и смешения разнородных понятий и систем. Органически р а з л и ч н о е не должно номинально совпадать. Таково азбучное требование теоретической методологии. Поэтому изгнание термина «муниципальный» лишь беднит официальный язык, удаляя его от научного языка, без всякой пользы для сближения города и деревни.

«городское хозяйство» (в его третьем значении) — как общепонятным и общепринятым термином, «муниципальное хозяйство» — как более определенным научным термином, и «коммунальное хозяйство» (в городах) — как термином официальным.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Правильное определение предмета науки есть одновременно и фактор и показатель ее успехов.
Эм. Кант.

В настоящее время уже стало общим местом утверждение, что первым шагом каждой научной дисциплины должно быть определение ее предмета, и никто не станет оспаривать крылатое слово Фридриха Энгельса о том, что «всякая общественная наука есть в сущности обширная система определений, или дефиниций». Действительно, корректные определения понятий и строгие дефиниционные формулы до некоторой степени заменяют в обществоведении математические формулы точных наук. Между тем в области муниципального знания мы почти нигде не находим реальной дефиниции городского хозяйства.[2] У Зомбарта, Дамашке, Линдемана, Ястрова, Прейса, Вутке, Маурера, Моста и других известных основоположников муниципальной науки встречаются лишь такие чисто номинальные определения: городское хозяйство есть хозяйственная деятельность «городской общины», или «городских публичных органов», или «городских общественных управлений», или «города как самостоятельной коммунальной (муниципальной) единицы». Повидимому, единственным исключением в этом отношении является определение А. Рисса.[3] Согласно его формуле, «муниципальное хозяйство означает совокупность всех тех мероприятий городского общественного управления, при посредстве которых оказывается влияние на производство, распределение и потребление благ, служащих для удовлетворения жизненных потребностей». Впрочем, едва ли можно признать изложенное определение удовлетворительным. Во-первых, существует целый ряд факторов, оказывающих влияние на «производство, распределение и потребление благ», которые, однако, решительно ничего общего с городским хозяйством не имеют. Оказывают такое влияние и технические изобретения, и борьба классов, и общее государственное законодательство, и экономическая политика правительств, и вообще все правовые, а равно идеологические надстройки, обратно действующие, согласно учению Маркса, на экономический фундамент. С другой сто-

---

[1] Л. Велихов, Дефиниционно-экономическая проблема (рукопись).

[2] Как известно, определения могут быть реальными и номинальными. Первые определяют понятия по существу, приводя их важнейшие признаки; вторые лишь формально фиксируют самый смысл данного слова.

[3] А. Рисс, Основы муниципального хозяйства, под ред. и с предисловием М. Д. Загряцкова, Рига, 1914 г. (ценное издание, но далеко не соответствующее своему названию, ибо оно крайне сжато излагает одни лишь формы немецкого городского хозяйства).

роны, целый ряд отраслей городского хозяйства, как, например, больничное дело или борьба с детской смертностью, влияют на производство, распределение и потребление благ весьма отдаленным образом и, конечно, не могут быть адэкватными такому определению.

Чтобы дать правильное определение понятия, надо прежде всего сообразоваться с требованиями логики. Определением, [1] или дефиницией, называется полное указание существенных признаков, образующих содержание определяемого понятия. Всякое определение должно заключать в себе два элемента: 1) указание на ближайший род, т. е. на ту общую группу, к которой принадлежит определяемое явление вместе с другими наиболее сходными с ним явлениями (genus proximum), и 2) указание на специфические отличия определяемого явления, т. е. на видовые признаки, отличающие его от других явлений того же рода (differentia specifica). С точки зрения изложенного логического правила, городское хозяйство есть прежде всего хозяйственная деятельность (ближайший род), и, следовательно, для определения городского хозяйства надлежит в первую очередь указать на существенные признаки названной деятельности. Хозяйственная деятельность, в объективном толковании марксистской школы, есть процесс между человеком и внешней природой или материальной средой: она состоит в наивыгоднейшем использовании материальной среды. В данном случае (видовые отличия) субъектом хозяйства является город в лице его местных государственных учреждений и чаще всего организованного представительства от господствующего класса горожан, целью же хозяйства эти органы ставят благоустройство города и социальное благосостояние городского общежития, причем, по учению Карла Маркса, фактически оправдывающемуся в огромном большинстве случаев, главное внимание публичных органов направлено на удовлетворение интересов того же господствующего класса. Остается включить в дефиниционную формулу существенные признаки самого города, коему нами уже было дано определение в первой части курса.

В результате требуемая дефиниционная формула примет следующий вид: городское или муниципальное хозяйство есть деятельность местных публичных органов или организованного представительства людей, живущих концентрированно на избранной территории и занимающихся преимущественно обрабатывающей промышленностью или торговлей, причем эта деятельность направлена к наивыгоднейшему использованию материальной среды с помощью установленных средств в целях благоустройства данной территориальной единицы и социального благосостояния (т. е. благоустройства в широком смысле) живущего

---

[1] H. Rickert, Zur Lehre von der Definition, 1888; Chr. Sigwart, Logik, 2 Aufl., Bd. I, S. 360 u. s. w.; А. И. Введенский, Логика, 2 изд., Спб., 1913, стр. 90 — 98.

на ней и принадлежащего к господствующему классу коллектива.

Изложенная формула несколько громоздка, но она включает в себе все существенные признаки муниципального хозяйства, [1] указывая на его субъект, объект, средства и цели.

3. МЕСТО ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ, МЕСТНОМ И КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВАХ

Обычная система соотношений между различными видами государственного хозяйства, существующая в громадном большинстве западноевропейских и северо-американских государств, такова. Из государственного хозяйства с его центральными и централизованными органами управления (в качестве субъектов хозяйства), с гос. финансами (в качестве материальных средств) и с удовлетворением общих государственных потребностей (в качестве цели хозяйства) выделено местное хозяйство. Это последнее, хотя и носит в сущности тот же государственный характер, но имеет свой особый субъект (местное или коммунальное самоуправление), свои особые средства (местные или коммунальные финансы) и свою специальную цель (местное или коммунальное благоустройство в узком и широком смысле этого слова). В общем и целом местное и коммунальное хозяйство между собой совпадают. В свою очередь, местное или коммунальное хозяйство в городах принимает форму муниципального хозяйства, которое также имеет свой собственный субъект, а именно специальный орган самоуправления (муниципалитет), свои самостоятельные средства (городские или муниципальные финансы) и свою специальную цель, а именно благоустройство городов и социальное благосостояние горожан (т. е. городское благоустройство в широком смысле) (см. схему 1).

В СССР система взаимоотношений отдельных форм государственного хозяйства несколько иная. Из государственного хозяйства у нас также выделено местное хозяйство со своим отдельным бюджетом и местными культурными задачами, но оно, благодаря своеобразно понимаемой терминологии, далеко не совпадает с коммунальным хозяйством. Последнее составляет лишь один из отделов местного хозяйства, и в этом отделе сосредоточено только управление коммунальными предприятиями и земельным богатством, жилищное дело, пожарное дело и некоторые второстепенные отрасли, [2] причем комму-

---

[1] Едва ли можно согласиться с П. Сытиным в том, что включение в «хозяйство» таких отраслей, как народное образование или народные развлечения, не вполне соответствует политико-экономическому содержанию хозяйства. Ведь городское хозяйство в данных областях сводится к постройке и содержанию материального базиса народных образования и развлечений (школ, театров, нар. домов и проч.) и притом посредством гор. финансов и на основе экономического принципа, т. е. минимума затрат и максимума результатов. Почему же это не хозяйство? («Что такое коммунальное хоз.?» «Ком. хоз.», март, 1927, стр. 3).

[2] Столь ограничительное толкование коммунального хозяйства терминологически в корне неправильно. Вся местная деятельность городской общины, или коммуны, т. е. местной государственной ячейки, логически должна быть признана коммунальной, коммунальная же деятельность в городах — муниципальной

нальное хозяйство в городах, по крайней мере терминологически, не выделено в особое «муниципальное» хозяйство. Впрочем, в результате законодательства последних лет городское коммунальное хозяйство, как будет выяснено ниже, начинает приобретать более или менее самостоятельное бытие, причем нельзя не отметить, что самое законодательство о местном хозяйстве далеко не получило своего дифференцированного завершения (см. схему 2).

4. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ ГОРОДСКОГО БЛАГОУСТРОЙСТВА

Определив понятие городского хозяйства, мы должны остановиться и на другом столь же часто встречающемся термине «городское благоустройство». В муниципальной литературе систематическим выяснением этого термина занялся проф. З. Х. Френкель, выработавший следующую дефиниционную формулу:[1] «К общему городскому благоустройству относятся все те стороны устройства города, вся та часть его материальной культуры, которая назначением своим имеет обратить город в общее жилище — здоровое, безопасное, по возможности долговечное, прочное, красивое и уютное».

Изложенное определение описательного типа, повидимому, может считаться удовлетворительным с точки зрения той задачи, которую поставил себе проф. Френкель, как специалист по санитарии городов и гигиене жилищ, но с социальной и экономической точки зрения надлежит поставить вопрос несколько иначе. Лишь с большой натяжкой, например, можно причислить к созданию «жилища» задачи городского транспорта, которые бесспорно входят в область городского благоустройства.

Городское благоустройство есть раньше всего общая цель муниципальной деятельности и общий результат городского хозяйства. Нет никакого методологического основания суживать упомянутый термин, выключая из суммы достижений городского хозяйства те или иные отрасли «благоустройства». В последнем случае пришлось бы для этих последних отраслей выбирать какой-то специальный термин, что, при бедности нашей муниципальной терминологии, было бы далеко не легкой задачей. Под городским благоустройством в узком или тесном смысле

деятельностью, причем в принципиальном отношении ничто не изменится. Трудно понять, почему, напр., санитарное действие водопровода и канализации относится у нас к коммунальному хозяйству, а городские больницы к последнему не относятся, и т. д.

[1] Основы общего городского благоустройства, М., 1926, стр. 10 — 21. Прочие авторы относятся к термину «городское благоустройство» как к общепонятному слову, не требующему дефиниции, либо дают ему чисто номинальные определения (Дитятин, Щепкин), либо, наконец, просто перечисляют отрасли гор. благоустройства, причем одни понимают последнее слишком узко (см., напр., В. Н. Семенов, «Благоустройство городов», выдвигающий на первый план планировку городов и присоединяющий к нему городской транспорт), другие — чрезвычайно широко (см. программу по созыву съезда городов и организации выставки благоустройства городов при XIV отд. РТО 1913 г.); см. также проф. Л. И. Сысин, Матер. к всер. съезду по оздор. нас. мест, ГИЗ, 1921. Цитировано по Френкелю.

Схема взаимоотношений принимает таким образом следующий вид.

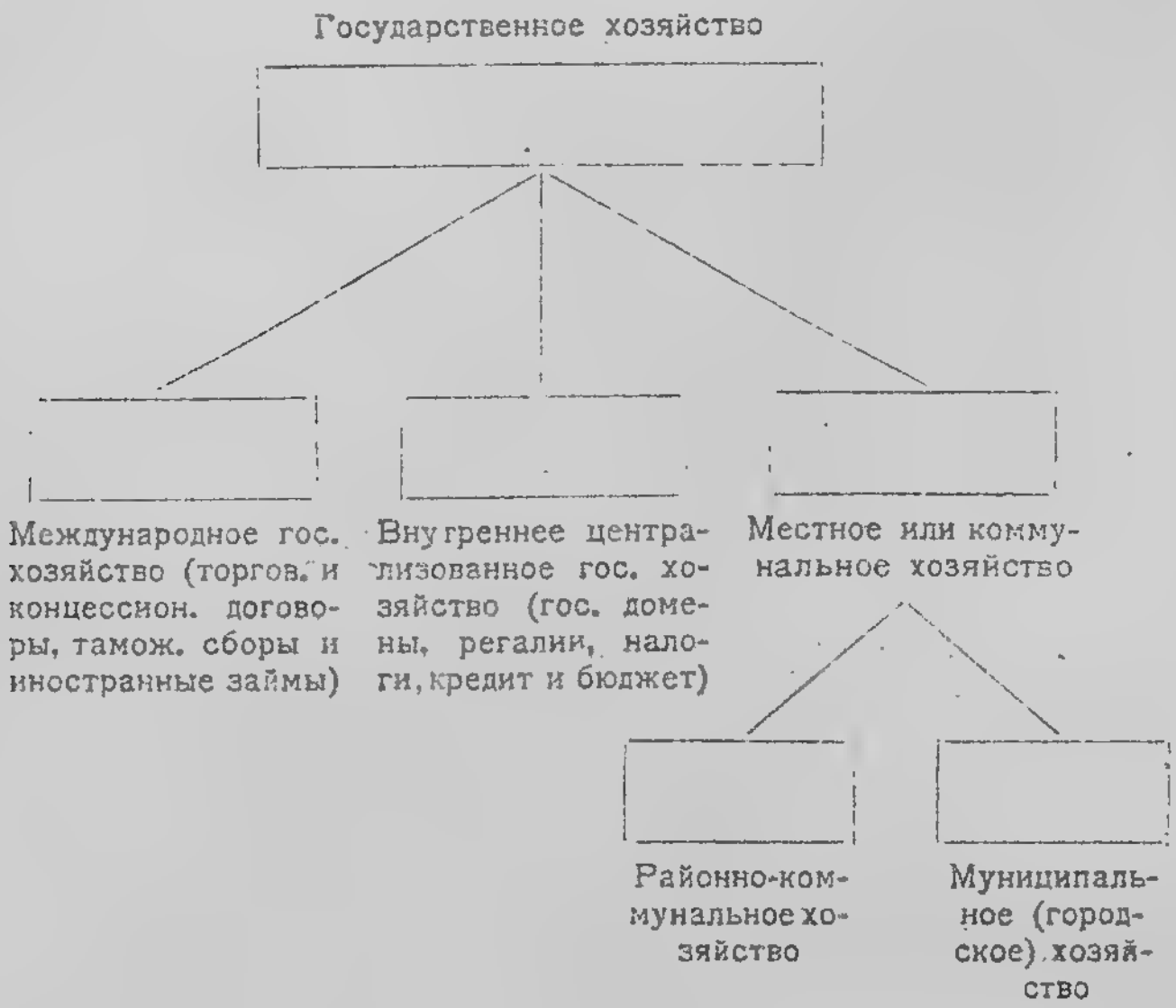
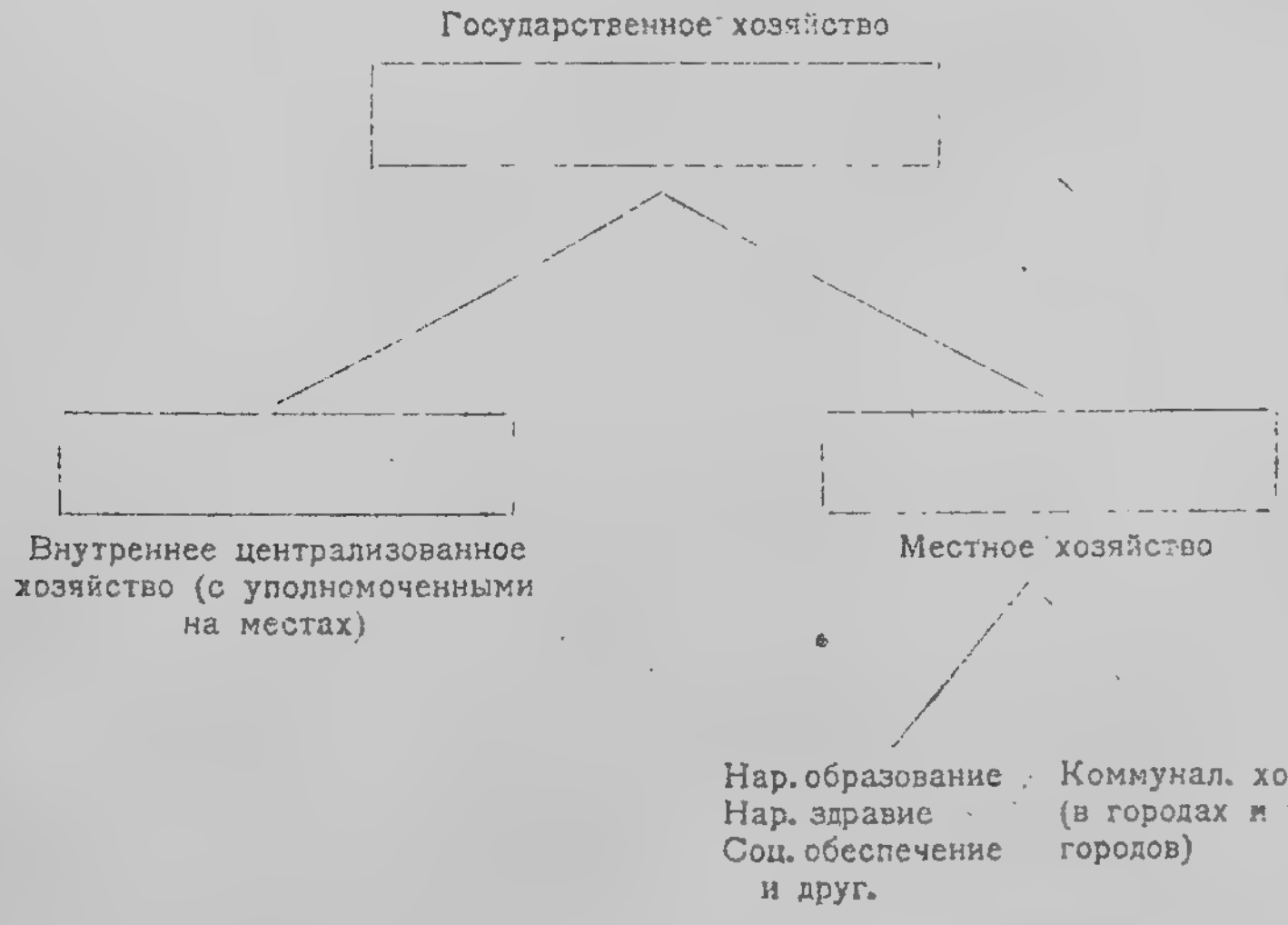


Схема взаимоотношений в СССР имеет следующий вид. [1]



[1] Мы сознательно пропускаем международное гос. хозяйство, так как в обстановке капиталистического окружения СССР не вдвинуть в общую экономическую систему капиталистических государств.

надлежит понимать жилищное и уличное благоустройство, как-то: планировку, муниципальное строительство, жилищный и земельный вопрос, замощение, зеленые насаждения, уход за улицами, уличный транспорт, муниципальную связь, городское освещение и отопление. При этом нет никакой надобности в особом термине «внешнее благоустройство», употребляемом по наследству лишь в российской практике. Действительно, в неопределенное содержание «внешнего благоустройства» у нас входят самые разнообразные объекты, а чаще всего — зеленые насаждения, освещение и предметы украшения. Между тем зеленые насаждения являются не только внешним благоустройством, но играют важнейшую социальную гигиеническую роль, а для двух последних объектов, между собою мало связанных, едва ли нужно создавать особую категорию «внешнего» благоустройства. Под городским благоустройством в широком смысле следует понимать удовлетворение социальных нужд, материальных и духовных, причем в первую категорию входят оздоровление городов и здравоохранение, область продовольствия и питания, социальное обеспечение и призрение, а также и проблема безопасности (пожарное дело, борьба с наводнениями, заносами и ледяной стихией), а во вторую — народное образование и развлечения, муниципальная эстетика и общественная нравственность как результат борьбы с алкоголизмом, нищенством, проституцией, хулиганством. Если мы условимся подразумевать под городским благоустройством в тесном и широком смысле общий результат хозяйственной деятельности городов, то наше определение соответствующего термина примет такую форму: городское благоустройство есть совокупность создаваемых городским хозяйством условий, в которые поставлено удовлетворение коллективных потребностей городского населения. Мы полагаем, что трудно возражать против проведенного нами широкого толкования «благоустройства», которое вносит наибольшую ясность и полноту во взаимоотношения муниципальных терминов. Нет сомнения в том, что «благоустройство» может с тем же успехом относиться к городскому просвещению и больницам, как и к городским жилищам и улицам. По крайней мере в западноевропейской науке мы нигде не встречали попыток ограничить термин «благоустройство» какими-либо произвольными рамками, что вызвало бы нескончаемые споры о линии «водораздела». Действительно, потребовалась бы поистине дьявольская изобретательность, чтобы, например, благоустроенную пожарную часть, трамвай или водопровод (благоустройство) отграничить с достаточной вразумительностью от благоустроенной школы, больницы или биржи труда (неблагоустройство). Правда, самое слово «благоустройство», почерпнутое из старинного обывательского языка (наряду с благочинием, благолепием, благосостоянием), в научном отношении далеко небезукоризненно, ибо в нем содержится элемент качественной оценки. Благоустройство городов часто стоит на очень низком уровне, в результате чего получается нечто вроде «неблагоустроенного благоустройства». Но здесь муниципальная наука не-

избежно разделяет общую участь наук социально-экономических: и в политической экономии, как указывал еще Маркс, существует ряд неточных и неудачных терминов, почерпнутых из ходячего языка. Наука, а тем более наука общественная, создалась из боевой практики; изобретение новых слов сделало бы ее малопонятной, создавая «жреческий» уклон, особенно нежелательный в области социального знания, и приходится бороться с неточными терминами не ликвидацией их, а посредством строгого и соразмерного их определения.

Нам остается коснуться одного недоразумения, связанного с рассматриваемым термином, которое, с легкой руки М. Н. Петрова,[1] успело свить себе прочное гнездо в советской коммунальной и притом весьма компетентной литературе.[2] Это недоразумение заключается в утверждении, что в СССР собственно нет коммунального хозяйства, а существует лишь коммунальное благоустройство, так как компетенция первого значительно сужена и не соответствует обычному представлению о коммунальном хозяйстве. При этом П. В. Сытин понимает под благоустройством всю область деятельности нынешних коммунальных отделов (?), Н. С. Рождественский видит в благоустройстве одну из частей хозяйства коммун, а М. Н. Петров просто отожествляет коммунальное хозяйство с коммунальным благоустройством,[3] также считая последнее частью первого.

Согласиться с изложенными взглядами, по крайней мере в данной их формулировке, трудно. Коммунальное благоустройство не может существовать без коммунального хозяйства, так как первое есть результат второго. Имея в виду, что в советском городе существуют местные распорядительные органы в лице горсоветов, избираемых трудовым населением города, более или менее самостоятельные финансовые источники и широкая компетенция, обнимающая все местные нужды, нет никакого основания считать его лишенным коммунального хозяйства, без коего — подчеркиваем это еще раз — вообще никакое коммунальное благоустройство не мыслится. Вместе с тем нельзя ни отожествлять хозяйство с благоустройством, ни считать последнее составной частью первого: коммунальное хозяйство есть

---

[1] Известный в муниципальных кругах специалист по городским вопросам.

[2] См., напр., П. В. Сытин, Коммунальное хозяйство (благоустройство) Москвы, М., 1926 г., стр. 19; Н. С. Рождественский, Коммунальное благоустройство и основы его плана (гл. VII сборн. «Московское хозяйство в 1925 г.», стр. 241); ряд замечаний М. Н. Петрова в специальных изданиях и т. д.

[3] Плановое ведение коммунального хозяйства (Спр. ком. раб., стр. 73); то же и в статье «Перспективы развития гор. благоустройства» («Ком. Д.», №2, 1927 г.). «Коммунальное благоустройство, — говорит М. Петров, — есть один из видов хозяйства местного». Между тем благоустройство есть состояние, а хозяйство — деятельность (с динамической точки зрения К. Маркса), состояние же не может быть одним из видов деятельности. В Словаре коммунального работника (Горсоветы и ком. хоз., под ред. Б. Б. Веселовского и Шейниса, 1927 г.) говорится: «Благоустройство гор. и сел. нас. мест, неправильно именующееся ныне коммунальным хозяйством, охватывает группу мероприятий». Почему же «неправильно», раз мероприятие, как действие, относится именно к хозяйству, а назначение и цель этого мероприятия — к благоустройству?

деятельность, имеющая своей целью благоустройство; понятие это чисто динамическое, благоустройство же есть созданная хозяйством обстановка, имеющая в каждый данный момент статический характер. И если бы, например, в компетенции городских коммунальных органов осталось одно управление трамваями, то все-таки следовало бы деятельность, к ним относящуюся, считать не трамвайным «благоустройством», а трамвайным хозяйством и, поскольку его ведут коммунальные органы на коммунальные средства, коммунальным хозяйством. Правда, в советском законодательстве ныне продолжает еще господствовать не совсем корректная, с научной точки зрения, терминология, по которой коммунальная или, еще точнее, муниципальная деятельность горсоветов по предметам городского просвещения, городского больничного дела, муниципального призрения и т. п. почему-то не называется ни коммунальной, ни муниципальной, но эта чисто терминологическая некорректность ничего не меняет в существе дела. Местная государственная ячейка, т. е. община, или коммуна, до известной степени аналогичная с коммунами других государств и притом хозяйствующая на основе финансов, выделенных из общего государственного котла, в СССР фактически существует. Следовательно, и нет реальных оснований отрицать существование у нас коммунального хозяйства, при всем своеобразии его еще незаконченной, неполной и недостаточно дифференцированной организации.[1] Одним словом (вопреки изложенным мнениям), та компетенция, которая, согласно декрету Совнаркома от 8 апреля 1920 г., отмежевана коммунальным отделам при местных исполкомах советов, есть именно часть коммунального хозяйства, а не коммунального благоустройства (как это и признает советский закон), а другая часть того же коммунального хозяйства ведется в целом советом и его исполкомом через ряд его отделов (хотя в советском законе, вопреки научной терминологии, коммунальный характер этой деятельности еще не признан). В точке зрения и терминологии М. Н. Петрова и его последователей, признающих, что городское благоустройство является частью городского хозяйства, есть еще одна отрицательная сторона, о которой мы уже говорили, а именно ими совершенно не выясняется грань, которая отделяет благоустройство от «неблагоустройства» в хозяйстве. Разве городские школы, больницы, богадельни или приюты, которые М. Н. Петров не причисляет к благоустройству, не могут быть благоустроенными подобно жилищам и трамваям и разве не существует в городах школьного или больничного благоустройства? Наконец, термин «благоустройство» далеко не относится к одной только муниципальной деятельности, но весьма часто применяется и к многим другим сферам хозяйственной деятельности. Существует,

---

[1] Коммунальное хозяйство Парижа, напр., с его ограниченной компетенцией ведется под решающим давлением центральной власти и местной администрации (префекта Сены и префекта полиции). Однако никто не рисковал отрицать это хозяйство, признавая лишь парижское благоустройство. Равным образом и в Англии область народного образования и общественного призрения в организационном отношении, вследствие старинной традиции, стоят особняком.

например, сельскохозяйственное и железнодорожное благоустройство, которое также всегда является целью, а иногда и результатом соответствующего хозяйства, но, конечно, никто и даже сам М. Н. Петров не усмотрит в них какую-то ч а с т ь сельского или железнодорожного хозяйства.

5. ПРОИСХОЖДЕНИЕ И ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ ГОРОДСКОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ХОЗЯЙСТВА

«Концентрация в городах больших масс населения на сравнительно небольших пространствах земли, — говорит П. В. С ы т и н, — подвижность населения, присутствие фабрик, заводов, административных и научных учреждений, — все это выдвигает в городах ряд задач, решение которых недоступно отдельным домашним хозяйствам и не соответствует природе частно-капиталистического хозяйства, но рещить которые необходимо в интересах всего городского населения».[1] В этом оправдание коммунального (муниципального, городского) хозяйства. Действительно, вся область названного хозяйства, как оно организовано в настоящее время, является по существу неизбежной уступкой капиталистического начала началу общественному, проводимой притом, в большинстве случаев и поскольку это по существу дела возможно, в интересах господствующего класса. Такие необходимые области городского хозяйства и благоустройства, как замощение, уличное освещение, устройство зеленых насаждений, всеобщее обучение, социальное обеспечение, по самой природе, им присущей, не могут быть объектами для извлечения частнохозяйственной прибыли; но, с другой стороны, вследствие сложности своей и по объему своему они не могут быть созданы и руководимы за счет неорганизованных сил домашних, потребительских хозяйств. Наконец, и государство в лице своих центральных органов, неизбежно удаленных от масс населения, а равно имеющих свои важные централизуемые задачи, не может как следует справляться с удовлетворением чисто местных, хотя бы и насущных потребностей этого населения. Единственным логическим выходом из создающейся обстановки является создание таких организованных местных ячеек государственного типа (коммун), которые могли бы на выделенные для них источники средств удовлетворять коллективные потребности населения, концентрированно живущего в отдаленных друг от друга пунктах или рассеянных по районам.

Происхождение муниципального хозяйства не зависело от какого-либо социального договора[2] или решения правительств и парламентов. Оно создалось исторически чисто эволюционным образом. Я с т р о в[3]

---

[1] Коммунальное хозяйство (благоустройство) Москвы, стр. 230, изд. «Новая Москва», 1926, см. стр. 10 (очень рекомендуемое издание).

[2] Старая договорная теория, столь известная в области общеполитической (Contrat social) и даже в вопросе о происхождении денег (см. З. С. К а ц е н е л е н б а у м, Учение о деньгах и кредите, т. I, стр. 31), никогда не высказывалась в муниципальной науке, в виду позднего происхождения последней.

[3] J a s t r o w, Kommunalwissenschaft (Handwörterbuch d. Kommunalwissenschaften, 1924, III, S. 113 и его же: Socialpolitik und Verwaltungswissenschaft», 1900.

522640
АДМИНИСТРАЦИИ
ПРЕЗИДЕНТА РФ
БИБЛИОТЕКА

указывает, что «попечение о бедных» и затем «низшая школа» образовались как самостоятельный зародыш общинного управления гораздо раньше, чем речь зашла о «коммуне», как о государственной и юридической организации. Семья и род оказывались беспомощными в деле попечения о выброшенных из жизни стариках и инвалидах, нищих, и тогда выступал соседский принцип (Nachbarschaft) или союз соседей (Nachbarschaftsverband) как естественный, возникший из самой природы помощник семьи, этой первичной социальной ячейки. Второй общей заботой семьи издавна являлось, на ряду с воспитанием, первоначальное образование детей. И здесь неоформленный еще юридически союз соседей выступал со своей ценной помощью, организуя, наравне с приходскими, светские школы грамотности. Третьим элементом общинного управления и хозяйства естественно являлись финансовые средства, без коих развивающееся дело попечения о бедных и первоначальное образование существовать не могли. Строительство и пути сообщения логически присоединяются к этим трем элементам общинного хозяйства, которое таким образом независимо от государства естественно захватывает все более широкую компетенцию. В теории Ястрова, с которой в общем согласны и некоторые другие основоположники муниципальной науки, есть то преимущество, что она соответствует многим историческим фактам.[1] Первоначальные городские общественные должности в Германии (попечители о бедных, школьные советники, городские синдики, строительные советники) появляются, независимо от государственного назначения, в нарисованном Ястровым порядке, а в Англии изложенный ход событий, как мы более подробно выясним ниже, не вызывает никаких сомнений. Впрочем, и это всегда бывает с генетическими теориями, имеющими своим объектом далекое прошлое, на ряду с изложенной вкратце теорией, имеются в наличности и другие, ведущие между собой нескончаемый спор. Так, одни (Шмоллер) подчеркивают этически-бытовой момент — «моральное лицо» муниципалитета, которое проявляется в принципе попечения и заботы, в противоположность государственным принципам опеки и принуждения; другие говорят о свободно избранных целях, как базисе муниципальной категории; третьи видят основу городской общины в аграрной собственности на земельную территорию; четвертые сближают первичные муниципальные ячейки с церковными приходами. Наконец пятые (Рисс) выдвигают «полицейскую» теорию, утверждая, что исторический источник всех муниципальных задач нового времени — полицейская функция (?). Так, по мнению А. Рисса, политика «построения городов» и жилищная вместе с земельной возникли путем успешного развития строительной полиции; газ и водопровод, в их возникновении, будто бы не что иное, как предприя-

---

[1] Коренным недостатком теории Ястрова является тот, что названный автор, выдвигая в сущности отвлеченно-социологический (соседский) принцип, затушевывает экономический базис образования гор. общины, которая создалась и развилась на почве сотрудничества между людьми, поселившимися в одном месте, а именно на почве производственных, а затем и рыночных отношений (см. главу пятую части первой курса).

тия для удовлетворения собственных нужд полицейских учреждений, а охрана безработных развилась из призрения бедных, которое во времена Фридриха Великого было делом полиции. Бесспорно только одно: коммунальное и, в частности, муниципальное начало возникает, так сказать, снизу, независимо от центрального государственного строительства, со своими собственными источниками, методами, средствами и задачами хозяйственной деятельности, на основе местных социально-экономических отношений, и затем вступает в сложное взаимодействие с другими действенными социальными началами. Муниципальное начало с самого своего зарождения отличается своеобразной и более или менее близкой к населению организацией, самостоятельными средствами и все более широкой компетенцией, по мере роста населения и усложнения потребностей, но оно развилось под давлением усиливающегося государственного начала и в конце концов более или менее подчинилось последнему, а ныне входит в состав государственных органов, не ускользая от того или иного вида правительственного надзора. От государственного хозяйства муниципальное хозяйство отличается тем, что преследует сравнительно узкие цели городского благоустройства (в тесном и широком смысле) на территории отдельных городов, в то время как государственное хозяйство ведает (с предпочтением господствующих классовых интересов) коллективными потребностями всех подданных государства, независимо от места их проживания.[1]

С другой стороны, муниципальное хозяйство отличается от народного хозяйства тем, что оно составляет совокупность или замкнутый круг хозяйственных действий, руководимых единой волей, т. е. является своеобразным «единичным хозяйством». Оно принадлежит публичноправовому союзу, являясь, как мы указали, выделенной частью государственного организма. Не извлечение частнохозяйственной прибыли во что бы то ни стало, а удовлетворение нужд городской коммуны — вот к чему сводится его коренная задача. Принцип частной конкуренции в пределах хозяйственной деятельности данной коммуны или муниципия в значительной мере упраздняется, хотя он и продолжает существовать отчасти в форме уступок (концессионная и арендно-муниципальная система) и отчасти в форме конкуренции между отдельными муниципальными хозяйствами.

Наконец, значительное различие между муниципальным и народным хозяйством заключается в области обмена. Продукция народного хозяйства в капиталистических государствах перебрасывается на огромные расстояния и, так сказать, «гуляет по всему миру», а муниципальное хозяйство обычно не ведет широкой торговли, ограничиваясь в области обмена закупкой нужной для себя продукции и равным образом обращая свою продукцию преимущественно на удовлетворение нужд данной коммуны.

---

[1] Нельзя согласиться с П. В. Сытиным в том, что «государства ведают экономикой всей страны (цит. соч., стр. 12). Экономика капиталистических государств основана на принципе экономического произвола и экономической дезорганизованности (анархии производства) — «laissez faire, laissez passer» далеко еще не изжито.

Само собою разумеется, что вся совокупность коммунальных и, в частности, муниципальных хозяйств в стране должна быть учитываема народным хозяйством, так как они входят, вместе с другими «единичными» — напр., кооперативными, артельными — хозяйствами и вместе со всей суммой единичных частных хозяйств, связанных обменом, в состав народного хозяйства. Целый ряд хозяйственных действий коммун несомненно влияют на ход народного хозяйства. Однако это обстоятельство нисколько не умаляет всего отмеченного нами своеобразия экономической природы коммунального и, в частности, муниципального хозяйства.

Все сказанное применимо с некоторыми изменениями и к СССР, поскольку в нем существуют элементы капиталистического хозяйства. Наоборот, поскольку в СССР народное хозяйство ведется плановым образом, на основе национализированных средств и орудий производства, многие различия между коммунальным и народным хозяйством естественно сглаживаются. В чисто социалистическом государстве (пока еще «государство» не будет изжито) все народное хозяйство составит как бы единичное хозяйство, т. е. единую хозяйственную систему, имеющую своей целью не извлечение прибыли, а удовлетворение нужд трудового населения и действующую вне процессов внутренней конкуренции. Тогда коммунальное хозяйство войдет как простая составная часть в государственное хозяйство, а после ликвидации государственного начала — в интернациональное социалистическое хозяйство; «народное же хозяйство» как система конкурирующих между собой ради индивидуальных выгод частных хозяйств окажется ликвидированным.

6. МУНИЦИПАЛЬНОЕ (ГОРОДСКОЕ) ХОЗЯЙСТВО КАК НАУЧНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Особенности муниципального хозяйства как научной дисциплины всецело вытекают из отмеченных нами внутренних признаков этого хозяйства. Муниципальная наука не может ставить себе задачей раскрытие каких-либо общих закономерностей, как, напр., политическая экономия или социология (а также углубленная часть этих наук — «теория урбанизма»), имеющие дело с процессами стихийными. Наука о муниципальном, т. е. единичном, хозяйстве, руководимом единой волей, интересуется не столько причинами, сколько планомерно поставленными и осуществляемыми целями. Она носит, следовательно, не каузально-теоретический и абстрактный характер, а характер прикладной, описательный (идиографический) и телеологический. Муниципальная наука как практически прикладная дисциплина в первооснову свою кладет знание города и общие законы урбанизма, с одной стороны, и общую экономическую теорию — с другой. Однако не только в развитии и углублении отдельных частей этих наук, в их применении к практике состоит задача муниципальной науки. Я с т р о в [1] совершенно правильно указывает, что, исходя из более общего целого, путем анализа и систематизирования невоз-

[1] Цит. соч., стр. 113.

можно построить науку о муниципальном хозяйстве. Она строится посредством собирания и объединения ряда частных вопросов, имеющих соприкосновение с различными сферами знания. Ее смысл существования и единство вытекают из большой и важной для человечества практической цели — достигнуть наиболее благоприятной и выгодной обстановки для удовлетворения коллективных потребностей городского населения, т. е. достигнуть городского благоустройства в узком и широком смысле этого понятия. Как дисциплина описательная, наука о муниципальном хозяйстве должна, исходя из эмпирической данности, отобразить в систематическом порядке весь полезный опыт, накопленный человечеством в сказанном направлении, и, наконец, как дисциплина телеологическая, она должна подвергнуть описанный материал научной критике с точки зрения целесообразности.

Возможно себе представить, конечно, и другие понимания муниципальной науки, но основоположники таковой понимали ее именно так, и, в случае выбора каких-либо иных исходных точек зрения, пришлось бы строить и обосновывать все муниципальное знание заново, к чему мы не видим решительно никаких оснований.

В заключение скажем несколько слов о происхождении и развитии муниципальной науки. Названная наука — дисциплина очень молодая, зародившаяся в конце XIX в., и только этим обстоятельством можно объяснить тот факт, что до сих пор не создано академического курса, посвященного ее связному и полному изложению, начиная с муниципальной первоосновы — «общей теории урбанизма». Как указывает Ястров, развивалась муниципальная наука не в виде самостоятельного систематического целого, а в пределах своих отдельных составных частей или сторон. История города рассматривалась теоретиками общей истории и истории хозяйства, теория современного города — такими экономическими теоретиками, как Зомбарт, или социологами, как Зиммель, городское самоуправление — специалистами по государственному и административному праву (Роберт Моль, Лоренц Штейн, Гнейст, Еллинек, Редлих, Ашлей, Гуго), городские планировка и строительство разрабатывались архитекторами и инженерами (Stübbens, Franz), городская санитария — гигиенистами (Weyls), социальная политика муниципалитетов — школой катедер-социализма (Дамашке, Линдеман, Мост), и т. д. Само собою разумеется, что все эти углубленные отделы муниципальной науки существуют и теперь в виде самостоятельных научных дисциплин, но упомянутый факт нисколько не умаляет значения единой муниципальной дисциплины, призванной синтезировать, т. е. связать под единым углом зрения сейчас еще разобщенные отделы. Точно таким же образом общее учение о деньгах, кредите, экономии сельского хозяйства, промышленности, торговле, т. е. выделенные и углубленные отделы политической экономии, не препятствуют существованию последней в качестве важной самостоятельной дисциплины, которая одна только и оправдывает соответствующую более узкую специализацию.

Впрочем, Ястров и Мост[1] и многие другие ученые выражают сомнение в том, существует ли в настоящее время цельная, т. е. приведенная в единую систему, муниципальная дисциплина, создание которой диктуется современной ролью городов и наболевшими практическими нуждами человечества. Наиболее богатый источник коммунального и, в частности, муниципального знания находится, без сомнения, в Германии — этой классической стране самого полного и строгого городского благоустройства. По крайней мере почти все собиратели и основоположники муниципальной науки принадлежат к числу германских ученых.[2] Группою этих ученых составлена почти «исчерпывающая (для Германии) «Энциклопедия коммунального знания» в четырех солидных томах, под названием «Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften», последнее издание которой датировано 1924 г. Такое же энциклопедическое значение имеет справочный ежегодник, издаваемый Линдеманом и Зюдекумом с 1908 г.

В Германии же созданы первые высшие учебные заведения, специально посвященные муниципальному знанию, а именно основанная в Дюссельдорфе в 1911 г. «Академия коммунального управления» с юридическим уклоном [3] и в Кельне в 1914 г. «Высшая муниципальная школа». Одновременно возникла в Чикаго «Муниципальная академия» (с техническим уклоном).

В России до XX в. муниципальное знание, вместе с муниципальным хозяйством и благоустройством, находилось в полном пренебрежении, и главное общественное внимание в области местного хозяйства уделялось земству, в котором либералы видели зародыш будущей российской конституции. Крайне неудовлетворительное и реакционное муниципальное законодательство не давало никаких надежд на возможность культурной работы в области городского самоуправления, хозяйства и благоустройства. Среди специалистов по городскому делу в тот период мы можем назвать лишь И. Дитятина, А. Новикова и М. Щепкина, основавшего в 1907 г. первый литературный орган, специально посвященный земскому и городскому делу — «Самоуправление» (просуществовавший, впрочем, лишь один год).

Революционное движение 1904-5 гг. в связи с торгово-промышленным оживлением в городах и первые шаги парламентской деятельности в государственных думах, с одной стороны, и феноменальное неблагоустройство русских городских центров, с другой, вызвали некоторый общественный интерес к муниципальным вопросам. В Петербурге в 1909 г. возник и просуществовал 9 лет специально муниципальный журнал «Городское Дело», вокруг которого сгруппировались теоретики и практики муниципального хозяйства. Одновременно

---

[1] Цит. соч., стр. 119.

[2] Назовем наиболее известных из них: А. Вебер, Гассерт, Рисс, Редлих, Гуго, Вентиг, Зомбарт, Ламашке, Зюдекум, Линдеман, Ястров, Мост, Прейс, Вутке, Маурер; из французских ученых известны Мэрио, Моньо, Ренуар, Белланже; из американских — Ашлей, Шоу.

[3] Превращена в высшую школу в декабре 1917 г.

в Москве обслуживали городское хозяйство дельными и серьезными статьями «Известия Московской городской думы». Однако только в самое последнее время , а именно в 1922 — 1927 гг., муниципальная наука в России стала на более твердую почву, вместе с работою съездов завкомхозов, с появлением нескольких превосходных коммунальных журналов, [1] двух образцовых коммунальных музеев, целого ряда трудов, посвященных систематизации отдельных вопросов коммунального, в частности же муниципального знания и, наконец, с основанием в Ленинграде в 1926 г. коммунального вуза. Едва ли мы ошибемся, если укажем, что в настоящий момент, после Германии, коммунальная и, в частности, муниципальная наука имеет свой главный рычаг развития в СССР, но соответствующие ценные труды и учреждения, благодаря капиталистическому окружению, не носят международного характера и даже внутри СССР известны лишь в тесном кругу коммунальных работников, не захватывая широко общественного мнения в виду слабости аппарата распространения, недостатка издательской рекламы и свойственной нашим коммунальным теоретикам скромности, не говоря уже о малой сознательности в данном отношении широких пролетарских кругов, ныне впервые привлеченных к местной творческой работе. Поэтому культурный результат, соответствующий значению этих трудов, намечается еще только в перспективе.

Учение о городском хозяйстве естественно распадается на три главных отдела. Всякое хозяйство, а в том числе и хозяйство городское, логически содержит в себе три элемента: 1) субъект, 2) средства и 3) объект хозяйства. Упомянутые три элемента целиком соответствуют трем важнейшим сторонам городского хозяйства: правовой, финансовой и технической. Последовательному рассмотрению этих трех элементов или сторон муниципального дела и будут посвящены вторая часть моего настоящего курса и специальный курс городского хозяйства. Последний курс может быть рассматриваем как третья и притом, по необходимости, самая обширная часть муниципальной науки.

---

[1] «Коммунальное Дело» и «Коммунальное Хозяйство» в Москве, «Вопросы Коммунального Хозяйства» в Ленинграде и др.

ОТДЕЛ ПЕРВЫЙ

УЧЕНИЕ О СУБЪЕКТЕ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

ГЛАВА ПЕРВАЯ

ПОНЯТИЕ О МЕСТНОМ И ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ [1]

Субъектами городского хозяйства могут быть: 1) местные органы государственной власти с должностными лицами, непосредственно назначаемыми последней, либо 2) городское самоуправление (городское общественное управление), либо, наконец, 3) смешанные публичные органы с должностными лицами, отчасти назначаемыми правительством, отчасти же избираемыми городским населением или, точнее, ч а с т ь ю городского населения. Первая (приказная) форма, свойственная преимущественно чисто бюрократическому, так называемому «полицейскому государству», в настоящее время среди цивилизованных государств нигде не встречается. До революции она существовала в России лишь в городах бывшего царства Польского (Привислинского края), Туркестана и Закавказья. Косность, оторванность от населения и местных нужд, формализм, канцелярская волокита, вплоть до перманентных чиновничьих злоупотреблений, [2] обыкновенно сопутствовали этому бюрократическому виду организации городского хозяйства. Третья форма иногда встречается до сих пор в разных вариантах и применяется, напр., в муниципальном строе Франции, причем она может быть особенно хорошо изучена на примере парижского муниципалитета. Вторая, ныне безусловно г о с п о д с т в у ю щ а я система под названием городского самоуправления подлежит нашему внимательному рассмотрению в настоящей главе.

Понятие городского самоуправления входит в понятие местного самоуправления, а последнее в понятие самоуправления в широком смысле этого слова, как вид в род. Одним словом, городское самоуправление является лишь частным случаем местного самоуправления, обнимающего как городские, так и сельские общины, а равно более обширные административные единицы (край, область, округ, губернию, уезд, графство и т. п.) вместе с городами. Таким образом принципиаль-

---

[1] На возможное возражение, которое могло бы указать на то, что вопрос о самоуправлении есть вопрос государственного права, к «экономике» городского хозяйства не относящийся, мы ответим, что право есть ближайшая надстройка экономики и, кроме того, по определению Б у х а р и н а, «сковывающая ее форма». Без права вообще никакая современная экономика не мыслится.

[2] Напр., крупные хищения в хозяйстве польских городов были обнаружены в начале XX в. в самых недрах главного управления по делам местного хозяйства; соответствующее дело (пом. нач. гл. упр. Пшерадского) было замято.

ного различия между городскими и негородскими самоуправлениями не существует.

Самый термин «самоуправление», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения. В разных странах и разными авторами он понимается различно. Наиболее полное и широкое толкование названному термину дается еще с XVII столетия Англией (selfgoverment), откуда он и был заимствован в 50-х годах прошлого века Германией (Selbstverwaltung) и в 60-х годах Россией. Любопытно, что во Франции соответствующего термина вовсе не существует, и он заменен там понятиями «децентрализация», или «муниципальная власть» (pouvoir municipal).

Определяют самоуправление также различно. К наиболее распространенным в европейской литературе принадлежит определение известного германского ученого Г. Еллинека:[1] «Самоуправление — это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, — управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц». В дореволюционных земских кругах большим распространением пользовалось следующее определение Н. Лазаревского:[2] «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данною местностью и ее населением». Наконец, наиболее известные в настоящее время буржуазные теоретики местного самоуправления I. Редлих[3] и П. Ашлей[4] определяют местное самоуправление, как осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательною властью или которые принадлежат им по общему праву (Common Law).

В марксистской литературе, которая до сих пор весьма мало занималась теорией государственного права, мы не встречаем соответствующей дефиниционной формулы, но приведенные определения, конечно, для нее неприемлемы в виду их внеклассового подхода к вопросу. С точки зрения марксизма, местное самоуправление следовало бы определить как государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения. Действительно, как мы увидим ниже, избирательные законы и целая система организа-

---

[1] Г. Еллинек, Общее учение о государстве, право современного государства, изд. 2-е, Спб., 1908. Еллинек дает определение самоуправлению в широком смысле.

[2] Н. Лазаревский, Самоуправление (сборн. «Мелкая земская единица», Спб., 1903 — 904).

[3] Redlich and Hirst, Local government in England, p. XXIV.

[4] Перси Ашлей, Местное и центральное управление, пер. с англ. под ред. В. Дерюжинского, Спб., 1910, стр. 3.

ционных приемов обыкновенно вполне обеспечивают в органах самоуправления большинство за представителями господствующих классовых интересов.

Переходя к вопросу о сущности местного самоуправления, мы усматриваем, что развивающаяся научная мысль разбилась в этом отношении на несколько противоречивых теорий.

Теория свободной общины[1] возникла в XIX в. как реакция чиновному управлению со всеми его отрицательными сторонами. С точки зрения упомянутой теории, к трем признанным конституционным властям (распорядительной, исполнительной и судебной) надлежит присоединить еще четвертую — общинную (коммунальную и, в частности, муниципальную) власть. Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Отсюда — выводы: 1) круг общинных дел отличен от дел государственных, 2) община является субъектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо, 3) должностные лица самоуправления принадлежат к общинным, а не государственным агентам, и представляют не государство, а «общество». Одним словом, в лице коммунальных органов, согласно приведенной теории, создается как бы «государство в государстве». Изложенные взгляды устарели и ныне в целом почти никем не защищаются. Во-первых, самоуправление не всегда тождественно с общинным управлением, а, во-вторых, приводимые утверждения слишком абстрактны и не соответствуют реальным фактам. На самом деле местное самоуправление в целом ряде государств не только признано, но и октроировано государством, а полного невмешательства суверенной государственной власти в дела коммун нигде не существует.

Теория хозяйственная[2] возникла после крушения первой теории и сделала попытку опереться не только на признание самоуправляющейся общины отличным от государства субъектом прав, но и на самое содержание коммунальной деятельности. Согласно данной теории, имеющей несколько уклонов, самоуправление есть заведывание делами не государственного управления, а собственными делами общины. Дела эти и задачи — строго хозяйственные, с точки зрения государства будто бы безразличные. Одни авторы стремятся отожествить самоуправляющиеся единицы с частными союзами и корпорациями, учеными и благотворительными обществами, даже с промышленными компаниями, а другие относят общинную деятель-

---

[1] Ее представителями являются Maurenbrecher, H. Zachariae, Dahlman, N. Gerber. Лучшее толкование этой теории дано Аренсом (см. Arens, Naturrecht. 1371).

[2] Ее сторонники: Rössler (Das sociale Verwaltungsrecht), Rosin (Souverenit Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung), V. Kirchenheim (Verwaltungsrecht, 1885). Наиболее полно выразил эту теорию Р. Моль (Наука полиции по началам юридического государства, пер. с нем. Р. Сементковского). Из русских авторов защищал эту теорию А. Васильчиков.

ность к публичноправовым, но не государственным делам. Таким образом оправдываются полная самостоятельность коммуны, и разрушается принцип правительственного надзора над местным самоуправлением. Изложенная теория получила гораздо большее распространение, чем первая, и притом в более авторитетных кругах. Однако и она явно не соответствует тому местному самоуправлению, которое реально и конкретно осуществляется на деле. Мы видим, что органам самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера и местного значения, повсеместно поручается заведывание делами далеко не безразличными для государства, как, напр., призрением бедных, санитарным делом, путями сообщения, противопожарными мероприятиями, не говоря уже о государственных повинностях. Вообще провести строгую грань между делами общественного или делами только местного хозяйственного значения невозможно, что сильно умаляет убедительность приведенных аргументов.

Еще больше распространения получила прочно удержавшаяся до сих пор теория «самоуправляющихся единиц, как юридических лиц», которую некоторые авторы называют просто юридической.[1] С упомянутой точки зрения, органы самоуправления выполняют функции государственного управления, но являются органами не государства как особого юридического лица, а городской и не городской общины, провинции, территориальных и других союзов. Все самоуправляющиеся единицы — субъекты предоставленных им правительственных прав, и эти права уступлены государством названным единицам в полное обладание. Раз государство признает неприкосновенность прав, принадлежащих кому-либо, то оно обязано всемерно уважать и права общин. Заведывание делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не органам государства. Отсюда — необходимость выборных коммунальных органов в противоположность органам, назначаемым от правительства. В изложенной теории, имеющей строго логический характер с точки зрения профессиональной юридической казустики, однако, вовсе отсутствует социальная, а тем более классовая точка зрения.

Среди русских дореволюционных авторов в области земских и городских вопросов безусловно господствовала так называемая политическая теория самоуправления, которую П. Стучка не совсем правильно считает «разветвлением государственной теории». Сущность ее заключается в противопоставлении земщины (т. е. общинного, или коммунального, а в частности муниципального начала) опричине (т. е. началу правительственно-бюрократическому). «Общественность» здесь противополагалась царскому чиновничеству. Личный состав самоуправления не принадлежит к профессиональным бюрократам, так как исполняет свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору местного населения. Привлечение

---

[1] Ее проводят Г. Еллинек (цит. соч.), Лаванд, Е. Meyer (Verwaltungsrecht), Otto Mayer (Deutschesverwaltungsrecht), Hugo Preuss (Gemeinde, Staat, Reich als Gebietgenossenschaft), а из русских авторов Н. Коркунов (Русское государственное право, т. II, изд. 4, 1903, глава о земском самоуправлении), Б. Чичерин и др.

общественного элемента зависит не столько от какого-либо юридического принципа, сколько от известного политического приема. Это — неизбежная уступка со стороны несостоятельной бюрократии, сделанная живой и растущей общественности. Самоуправление есть прежде всего самодеятельность граждан, не поступивших на правительственную службу и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем волеизъявлении. И в этой теории, которая у нас естественно вытекла из полувековой неравной борьбы между российской бюрократией и земством, классовый подход вовсе отсутствует. Местное население и общественность принимается в ней как нечто целое и солидарное, как «народ», противостоящий правительству. Социологическая действительность здесь как бы приносится в жертву преходящим тактическим особенностям исторического момента.

Все изложенные теории проводили в той или иной степени и в различных толкованиях противопоставление начала коммунального началу государственному. Наоборот, государственная теория видит в местном самоуправлении часть государства. Самоуправление сводится к возложению на местное общество или, точнее, на выборные его органы осуществление задач государственного управления. С этой точки зрения, всякое управление публичного характера есть дело государственное, и, следовательно, тот, кто несет обязанности по местному управлению, исполняет задачи государства. Не обособление местного общества от государства, а, напротив, призыв этого общества к службе государственным интересам и целям составляет главный смысл (raison d'être) местного самоуправления. Государственная теория впервые была формулирована еще Л. Штейном[1] и Р. Гнейстом;[2] подробно она развита в России проф. Градовским, Н. Лазаревским, В. Безобразовым[3] и теперь безусловно господствует в Англии, в которой, тем не менее, самостоятельность коммун обеспечена больше, чем где-либо. К государственной теории, с соответствующими важнейшими классовыми поправками, примыкают и советские теоретики, причем наше советское самоуправление с его специфическим своеобразием может быть объяснено лишь на основе последней теории.

П. Стучка выдвигает на ряду с приведенными теориями еще «органическую теорию» самоуправления как направление переходное к теории государственной. Нам неизвестны государствоведы, которые ее защищали бы в применении к местному самоуправлению, но она вполне соответствует той органической школе в социологии, которую представлял Герберт Спенсер, а позднее Лилиенфельд, Вормс и другие. «Эта теория, — говорит Стучка, — которой отдал известную дань и К. Маркс (?), приравнивает все

---

[1] Die Vollziehende Gewalt, также Л. Штейн, Учение об управлении и правоуправлении, пер. с нем., Спб., 1874 г.

[2] Selfgoverment, Communalverfassung und Verwaltungsrecht (классическое, но не переведенное сочинение).

[3] В. Безобразов, Государство и общество, управление, самоуправление и судебная власть, Москва (ныне библиографическая редкость).

государство живому организму. Государство — это сложная личность. Низшая его организация — это община. Как низший социальный организм, она обладает целым рядом публичноправовых полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму».[1]

Все изложенные теории, в их чистом виде, как отвергающие классовый критерий, конечно, не могут быть приняты последователями К. Маркса.

С точки зрения ортодоксального марксизма, местное самоуправление составляет один из публичных институтов государства, посредством которого господствующий класс обеспечивает на местах соблюдение своих классовых интересов. Соответствующую теорию, если бы она была научно разработана и формулирована не только в отношении центрально-государственном, но и относительно местного самоуправления, следовало бы назвать социально-классовой теорией последнего. Первый остов этой теории, которой несомненно принадлежит будущее, построен проф. Рейснером и П. Стучкой.[2]

Всему подробно нами изложенному разнообразию взглядов на местное самоуправление соответствует и различие генетических особенностей, т. е. происхождения и развития названного самоуправления в разных странах. В государствах новых, возникших за последнее время в нецивилизованных странах (западные штаты Сев. Америки, австралийские колонии, Япония), а также в государствах древних, но совершенно разорвавших со своим прошлым (напр., Франция), самоуправление дается отдельным местностям и единицам сверху, т. е. государственной законодательною властью, обыкновенно по общему плану и на общих основаниях, иногда же неохотно, медленно, после упорной борьбы, с чередованием более или менее прогрессивных и резко реакционных периодов (дореволюционная Россия). В государствах, сложившихся из более мелких единиц и притом не разорвавших со своим прошлым (восточные штаты Америки, Швейцария, Норвегия), местное самоуправление строилось снизу вверх, причем государства лишь признавали то, что было создано самой жизнью. В таких государствах местное самоуправление крепко вростало в быт. Наконец, есть государства, также сохранившие старинные начала самоуправления, обыкновенно аристократического происхождения, но в последнее время вследствие требований буржуазного

---

[1] К органицистам в теории государственного права принадлежат О. Гирке (Deutsches Privatrecht, 1895 г.), Краузе (Abriss des Systems der Rechtsphilosophie), Редер (Grundzüge der Politik des Rechts). Однако ни у приведенных авторов, ни у Г. Спенсера мы не находим обоснования органической теории местного самоуправления. Повидимому, т. Стучка имел в виду Аренса (Organische Staatslehre), хотя последний в отношении местного самоуправления принадлежит к последователям теории свободной общины) или Блюнчли (Общее государственное право, М., 1865 — 66 гг.).

[2] П. Стучка, Учение о государстве и конституции РСФСР, М., 1923, стр. 272 — 296.

класса вносившие постепенно, последовательно и своевременно в старинное самоуправление либеральные начала (Англия).[1]

Вообще принцип самоуправления, а в частности местного и городского самоуправления, имеет в различных странах далеко не одинаковое содержание и значение. Отто Прейс посвящает свою обстоятельную статью в новейшей немецкой энциклопедии[2] коренной разнице в трактовании рассматриваемого принципа в классической стране самоуправлении Англии и на континенте, особенно же Германии. В Англии идея самоуправления (в широком смысле) пронизывает сверху и донизу весь политический и социальный уклад, а именно области центрально-государственную (всемогущество парламента),[3] местное самоуправление (самостоятельность городской и не городской общины), выделенные из коммунального хозяйства сферы общественного призрения и отчасти народного образования, судебные институты (принципы выборности и независимости судей), мелкие союзы и общества, вплоть до широкого церковного (приходского) самоуправления, каковым отличается англиканская церковь. «Бюрократия в Англии, — говорил еще в XVIII столетии известный путешественник Винке, — не имеет никакого видимого значения: незаметно там ни директоров, ни префектов, ни асессоров, ни финансовых инспекторов, ни жандармов, ни полицейских комиссаров (?), ни бюро, ни камер-коллегий». Ясно поэтому, что в Англии не может быть никакой речи о противоположности между государством и самоуправлением, так как само государство в ней есть лишь «mangna communa», колоссальная система, построенная по образцу и в духе мелкой общинной ячейки.

Любопытно, что принцип самоуправления и общинности настолько въелся в плоть и кровь англичан, что они не находят нужным ни определять его, ни говорить о нем, ни даже устанавливать его нормы в законодательстве. «Все английские государственные учреждения, — говорит Бутми (Etudes de droit constitutionnel, p. 229 — 232), — не являются созданием учредительной власти, так как их существование предшествует какому бы то ни было учредительному или законодательному акту. Основание их составляет не положительное веление, ясно и определенно выраженное в данный момент, а давнее фактическое положение, в течение веков ничем не нарушавшееся». Одним словом, начала выборности, децентрализации, индивидуальной свободы, приноровленные к социально-экономическим отношениям каждого отдельного городка или маленькой деревушки, живут исстари в национальном быте и, не принимая в своих деталях никакого общего для целой страны законного выражения, правят по традиции судьбами всех малых уголков страны.

---

[1] Ср. В. Водовозов, Самоуправление, статья в энц. сл. Брокгауз и Ефрон.

[2] Otto Preuss, Selbstverwaltung (Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 1924).

[3] По старинному английскому изречению, «парламент все может, кроме превращения мужчины в женщину».

Следует отметить, что эти особенности английского «Selfgovernment», имевшие какое-то гипнотическое влияние на идеологию и даже научные воззрения ученых континента и вызвавшие в коммунальном законодательстве всего мира могучую подражательную струю, нельзя трактовать, как это нередко делалось, только в положительном смысле. Если мы внимательно рассмотрим внутреннее содержание английского самоуправления, то заметим прежде всего его яркий классовый характер. Как уже указывалось, старинная английская самоуправляющаяся община имела вначале аристократическое, а затем буржуазное происхождение. В английских выборах участвуют до самого последнего времени одни «джентльмены» (gentlemen), имеющие собственные очаги, т. е. квартиры. В результате принцип английского самоуправления, в котором большинство населения не участвовало, служил мощной поддержкой господствующего класса, способствовал духу консерватизма, и самая идея «индивидуальной свободы», пронизывающая насквозь быт и мировоззрение господ, служила орудием угнетения для «рабов», т. е. рабочего, живущего в углах и трущобах, иммигранта чуждой национальности и т. п. У англичан известного круга, пропитанных с детства кастовыми условностями, исторически вырабатывалось своеобразное наивное высокомерие, непреклонный характер, приспособленный к господству над эксплуатируемыми, самообладание, чувство индивидуального долга и дипломатическое лицемерие, под маской простодушия и правдивости, — одним словом, сильные свойства в борьбе за господство. Одновременно в англичанах того же круга всегда отсутствовало стремление к равенству и человечность в высшем смысле этого слова. Указанные свойства способствовали самоуправлению неограниченному вовне, но ограниченному внутри. Оно всегда и везде служило организации господства одного класса над другим. [1]

В Германии, наоборот, принцип самоуправления возник не как внутренняя организация правильно распределенного господства одного класса над другим, а как противопоставление внешней силы организованной буржуазии внутренней силе государственно-бюрократического начала. Последнее выросло из неограниченного иерархического феодализма и не переживало достаточно решительной и продолжительной национально-буржуазной революции. В Германии до самой последней войны сохранилась сильная монархическая власть, [2] не знавшая парламентаризма, т. е. ответственности испол-

[1] Литература по английскому самоуправлению: К. Гуго, Новейшие течения в английском гор. самоуправлении, Спб., 1893 (блестящий труд, касающийся деятельности самоуправления); Иос. Редлих, Английское местное управление (очень рекомендуемый труд); Вотье, Местное управление Англии, Спб., 1896; Гнейст, История государственных учреждений Англии, М., 1883; Geschichte der englischen Communalverfassung, Das heütige englische Verfassungs und Verwaltungsrecht, 1883 (классические работы, не лишенные коренных недостатков), о работах Гнейста: М. М. Ковалевский, Английская конституция и ее историк; Edw. Jenks An outline of englisch local government, 1894; Gomme, Principles of Local government and local taxation in England and Wales (London, 1894).

[2] Любопытен любимый лозунг англичанина. Supreme lex — regis voluntas (высший закон — воля короля).

нительной власти перед парламентом, с могущественной и многочисленной бюрократией (Obrigkeit), опиравшейся преимущественно на аграриев (юнкеров). С другой стороны, более прогрессивная городская буржуазия (бюргеры) организовалась в местных городских самоуправлениях и противополагала «государственному», т. е. бюрократическому, началу принцип самоуправления, т. е. «классовой общественности», находя идеологическую поддержку и среди представителей науки. В результате, в Германии, особенно же в Пруссии, образовалась консервативная, но довольно целостная система из элементов правящей бюрократии и местного самоуправления.[1]

Слабее всего выражено последнее во Франции.[2] Государственная власть отличалась в ней до революции 1789 г. значительной централизацией. Революция, сломившая феодализм и передавшая власть всецело в руки буржуазного класса, не только не ослабила, но даже усилила эту централизацию, правильно распределив ее между департаментами и ликвидировав индивидуальные особенности местно-национального и феодального характера. За местными же самоуправлениями осталось в сущности лишь совещательное значение.

Таким образом мы встречаем в Западной Европе самоуправление трех типов: английского, наиболее широкого, захватившего и государственную власть, от которой оно принципиально не отличается; германского, составляющего амальгаму из бюрократических и общественных элементов, и французского (по выражению т. Стучки, — мнимого самоуправления),[3] всецело подчиненного началу государственно-бюрократическому. Остальные государства в строе своем приближаются к одному из трех перечисленных нами прототипов буржуазно-классового самоуправления, причем американское самоуправление, развившееся из английского, но значительно сильнее демократизированное, т. Стучка называет «действительным самоуправлением». Впрочем, с последним мнением едва ли можно согласиться в виду исключительной «коррупции» (продажности), свившей себе гнездо в местном самоуправлении Соединенных штатов и в корне извращающей демократическую конструкцию последнего.

Местное самоуправление в дореволюционной России являлось чем-то средним между германским и французским типами, с той лишь разницей, что царское самодержавие с его правящей бюрократией было в России гораздо более абсолютно, чем в конституционной Германии, а буржуазный класс имел в ней ничтожное влияние сравнительно с землевладельческим. Сословное дворянское земство, поскольку оно не выдвигало либеральных, т. е. оппозиционных, начал и жило

---

[1] П. Гронский, Общинное управление в главных государствах Германии, П., 1916 (исчерпывающий труд); Линдеман, Германское гор. самоуправление, 1901; Preuss, Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, 1912; Steffenhagen, Handbuch der städtischen Verfassung und Verwaltung in Preussen.

[2] Bellangé, Gouvernement local en France; Raynouard, Histoire du droit municipal, I — II, Paris.

[3] Напомним, что и мы признали французскую систему не самоуправлением, а «смешанной системой». Впрочем, для удобства изложения мы впредь будем трактовать ее как самоуправление, подчеркивая искажающие его особенности.

ладу с местным начальством, еще обладало некоторым весом на местах, но городское «самоуправление» сводилось чаще всего на-нет, и это обстоятельство имело решающее отрицательное влияние на благоустройство русских городов.

Спорным является вопрос о том, существует ли «местное самоуправление» в Советской России? Если мы будем придерживаться тех теорий, которые выдвигают это самоуправление как противовес государственному началу, то придется отрицать существование местного самоуправления в СССР. Равным образом если мы будем основываться на существующей официальной терминологии, которая «коммунальный» принцип видит лишь в известном ограниченном роде дел и как будто вовсе игнорирует «муниципальное» начало, то придется отрицать у нас наличность местного самоуправления. Наоборот, если мы будем придерживаться существа дела и если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными классовыми поправками, т. е. из марксистского определения последнего, то придем к выводу, что особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием, в СССР существует. Так и смотрит большинство советских авторов.

Действительно, все главные признаки этого самоуправления у нас налицо. Субъектом его являются местные советы и отделы исполкомов, которые являются как политическими, так и хозяйственными органами, причем эти публичные органы основаны на принципе выборности, а не правительственного назначения. Средства его черпаются из особых финансовых источников. Наконец, круг ведомства, ему предоставленного в хозяйственном отношении, отличается от компетенции общегосударственных органов и точно очерчен в законе. Равным образом, как мы подробно увидим ниже, существует в СССР и муниципальное самоуправление, хотя официально ему еще не присвоен этот строго определенный научный термин. Пока существует город с его специальными задачами, муниципальное самоуправление и хозяйство вообще неизбежны, и они во всех отношениях совместимы с диктатурой пролетариата, как государственной системой переходного периода. Буржуазно-классовое самоуправление капиталистических стран приняло в СССР форму и содержание пролетарски-классового самоуправления, и нет решительно никаких оснований затушевывать этот факт, оперируя расплывчатой и научно-неопределенной терминологией. Значительно легче понять новое явление и сравнивать его с отжившими явлениями, пользуясь языком, известным в социальной науке и притом вполне достаточным для определения этого нового явления. Сказанное тем более верно, что до сих пор никаких новых слов для характеристики советского строя в данном отношении не изобретено. [1]

---

[1] Литература по русскому самоуправлению. Дореволюционная: Б. Б. Веселовский, История земства за сорок лет, 4 тома, Спб., 1911 г. (капитальный труд и ценный вклад в науку; точка зрения классовая); А. Михай-

При всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти. Ясно, что если бы их не было, то не могло бы существовать и самого понятия.

Во-первых, это различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления — власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью. При всей важности этого принципиального различия, указываемого теоретиками государственного права, нельзя не отметить, что точную и определенную границу между двумя понятиями установить затруднительно: так, государства несуверенные (напр., «вассальные») не могут быть признаны действующими вполне самостоятельно, а с другой стороны, самостоятельность некоторых местных самоуправлений (напр., графств старой Англии) может быть весьма велика.

Во-вторых, это — разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т. е. отграниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению. В той или иной форме это разграничение проводится повсеместно. Обычно к ведомству местного самоуправления отнесены дела местного хозяйства и создаваемого им благоустройства плюс те из общегосударственных дел (квартирование войск, мировые судебные учреждения и т. п.), которые государство по закону возлагает на него.

В-третьих, это более или менее самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав по государственному управлению, раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач (местное обложение и т. п.).

В-четвертых, нельзя не указать и на территориально-ограниченный, выборный принцип, который всегда сопутствует местному самоуправлению, хотя этот признак часто свойствен и центральной верховной власти (государственное самоуправление), а посему и не может служить для разграничения двух понятий.

Мы ограничиваемся приведенными признаками, как наиболее характерными, общепризнанными и повсеместно существующими. Указание некоторых теоретиков на различие в «источниках власти» едва ли применимо к местному самоуправлению в СССР, где органы этого самоуправления (местные советы) участвуют в создании центральной законодательной власти. Равным образом попытки разграничить

ловский, Реформа гор. самоуправления, М., 1909 (популярный очерк); А. Немировский, Реф. гор. самоуправления (с прав. точки зрения); А. Новиков, Записки о гор. самоуправлении, Спб., 1904; Г. Шрейдер, Наше гор. общ. управление (точка зрения с.-р.); М. Щепкин, Опыт изучения общ. хозяйства и управ. город. Советская: Владимирский, Организация сов. власти на местах; его же Конституц. СССР; Каганович, Местн. совет. самоупр., 1923; М. Петров, Мест. хоз. и управ. в СССР («Ком. Хоз.», № 4, 1924); Рейснер, Лекции о совет. конст. (несколько изд.); Стучка, Учение о госуд. и конст. РСФСР (неск. изд.).

два рассматриваемые понятия посредством указаний на объем территории самоуправляющихся единиц, на конкретное содержание их деятельности, на структуру органов местного самоуправления или на специальный характер последнего — оказались несостоятельными в виду крайнего разнообразия этих признаков. Те или иные конкретные примеры всегда приводят к опровержению соответствующего разграничения. [1]

Нам остается оценить местное, а в частности и городское самоуправление с точки зрения тех выгод и преимуществ, которые оно дает государству и народному хозяйству.

Во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних.

Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя.

В-третьих, общественная жизнь, при наличии местного самоуправления, равномернее распределяется по всему государству, а не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферии бессильными.

В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом (точнее — с господствующим классом населения). На ряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу.

В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.

Наконец, в-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высших категорий, которые через него знакомятся с социальными вопросами не только кабинетным образом, т. е. теоретически, но и из живой общественной практики.

В частности все сказанное о местном самоуправлении еще с большим основанием относится к городскому самоуправлению, обладающему самыми широкими и сложными задачами и, по самой природе города, наиболее динамичному из местных самоуправляющихся единиц.

Характер, направление и степень успешности деятельности городского управления определяются: а) существующей избирательной системой, б) компетенцией, правами и обязанностями названного самоуправления, в) его организацией и г) правительственным надзором над ним. Эти вопросы мы рассмотрим в следующих четырех главах, которые призваны значительно уточнить, углубить и расширить общее понятие о местном и городском самоуправлении, данное в настоящей главе.

---

[1] Ср. Чичерин, О народном представительстве.

ГЛАВА ВТОРАЯ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ВЫБОРНЫЕ СИСТЕМЫ

1. ПОНЯТИЕ О МУНИЦИПАЛЬНОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

В древности, в эпоху натурального хозяйства и пережитков родового строя, а также несколько позднее, когда население любого города насчитывало максимально два-три десятка тысяч человек, когда классовая дифференциация была весьма несложной и организационно-государственные методы еще только зарождались, первоначальные города (города-села, города-крепости и даже города-государства) нередко управлялись посредством всенародных собраний или сходов, без применения выбора уполномоченных. Ни законов, определявших порядок этих собраний, ни каких-либо обязательных формальностей не существовало. Политические и хозяйственные дела города также не различались между собой. В опасных и затруднительных случаях, когда, напр., грозило нашествие врага, когда надо было «призвать князя» или предстояло предпринять какое-нибудь важное для города хозяйственное дело, раздавался, по чьей-либо инициативе, звук набата, после чего стар и млад, без различия сословий, сходились в привычном месте, — на площади, у церкви или на ледяном покрове реки, — бурно и беспорядочно совещались между собой и принимали то или иное единодушное решение. Если возникало непримиримое разногласие, то дело решалось не голосованием, а рукопашной схваткой. Такой характер носили, напр., новгородские, киевские и псковские веча, которые несомненно являлись не только примитивными верховно-политическими, но и хозяйственными органами управления.[1]

Вместе с ростом городского населения и классовых противоречий местное управление посредством всенародных собраний стало затруднительным. Зарождается принцип представительства и избирательного права.

С. М. Бродович[2] утверждает, что «зародыш избирательных норм имелся еще в родовом строе, поскольку уже здесь возникают представительные органы и начинает, следовательно, складываться определенный выборный порядок». Последнее несколько сомнительно, но в античном мире — в древней Греции и особенно древнем Риме — к началу нашей эры избирательное право уже бесспорно существует как юридический институт, с соответствующим выборным производством, и самые термины «вотум», «баллотировка», урна, избирательная «курия», «депутат», «делегация» относятся к древнелатинскому языку. Корпоративный дух средних веков и корпоративные выборы той эпохи, которые широко практиковались в сословных организациях и союзах, в цехах, ганзах, церковных приходах, университетах, выдвинули принцип представительства на первый план. Избиратель-

[1] Сергеевич, В., Древности русского права, т. II, вып. I, Вече и князь. Спб., 1909.

[2] С. М. Бродович, Советское избирательное право, ГИЗ, Л., 1925, стр. 7 (рекомендуемое руководство по названному предмету).

ное право окончательно вырабатывается и крепнет, сначала как бытовой институт, а затем как развитая государственная система. Что же касается чисто муниципального избирательного права, то ни в городах-крепостях, ни в городах-государствах античного мира не было предпосылок к правотворчеству в данном отношении, но в средние века, с появлением и развитием городской общины, т. е. муниципия, естественно развивается и муниципальное избирательное право, особенно же в городах Англии, в вольных городах ганзейского союза, в южной Франции и в итальянских городских республиках, разветвляясь притом на целый ряд различных систем, в зависимости от тех или иных классовых отношений.

Мы понимаем под муниципальным избирательным правом совокупность юридических норм, определяющих порядок установления личного состава выборных органов в городском самоуправлении. Право данного лица участвовать в выборах, устанавливающих упомянутый состав, называется субъективным избирательным правом. К двум основным элементам выборного института принадлежат, как известно, активное избирательное право, которое заключается в праве выбирать, и пассивное избирательное право, состоящее в праве быть избранным, или, иначе говоря, совокупность положительных и отрицательных условий, при наличности которых данное лицо может подлежать избранию. В советском строе различий между активным и пассивным избирательным правом не проводится.

Избирательное право в конкретном его применении, вместе со всеми относящимися к нему распоряжениями власти и местными бытовыми условиями (напр., маневрами предвыборной пропаганды, борьбой партий, составлением кандидатских списков), мы будем называть выборной (или избирательной) системой. Полный контингент избирателей данного города носит название «избирательного корпуса».

Что же касается самого термина «выборы», то он общепонятен и едва ли требует подробной дефиниции. Этим термином обозначается акт, посредством которого данный социальный коллектив выделяет из своей среды одного или нескольких своих членов в качестве представителей интересов этого коллектива или же в качестве лиц, удовлетворяющих условиям, требуемым для занятия общественных должностей и для выполнения определенных общественных функций. В сущности своей выборы являются либо одним из способов создания власти, либо одним из способов перенесения прав, принадлежащих данному коллективу (в его целом), на более ограниченное количество лиц. Нет сомнения в том, что избирательные нормы развились не как результат логического развития какой-либо отвлеченной юридической идеи, а в видах экономии времени и сил, в процессе длительного социального приспособления и отбора.[1]

---

[1] Ср. Георг Мейер, Избирательное право, с прил. Г. Еллинека, Общая часть, М., 1905, и Историческая часть, М., 1906 (лучшее теоретическое руководство по избирательному праву капиталистических государств).

Значение избирательного права и выборных систем в городском хозяйстве и благоустройстве огромно. Ясно, что избирательная система, создающая распорядительный орган городского самоуправления, непосредственно определяет состав лиц, расходующих муниципальные средства и ведущих городское хозяйство. Следовательно, эта система предрешает характер, направление и вообще все содержание муниципальной деятельности, поскольку городскому самоуправлению предоставлена известная степень самостоятельности. В виду этого необходимо более подробно остановиться на избирательных системах, существовавших в последнее время и ныне действующих в главных государствах.

Однако мы не можем ограничиться, как это часто делается, описанием существующих избирательных систем и критикой их с точки зрения целесообразности. В каждом отдельном случае здесь следует поставить вопрос: cui prodest? (кому выгодна данная система?) Действительно, нигде так ярко, как именно в избирательных системах не наблюдается, по удачному выражению Лориа, «дьявольская улыбка экономического фактора». А так как экономические и классовые интересы могут быть легче всего обеспечены искусственными ограничениями избирательного права, то на практике выработался целый комплекс таких ограничений, которые применяются по самым разнообразным признакам.

Ограничения в муниципальном избирательном праве, играющие главную роль в характере соответствующей системы, разделяются на естественные и искусственные. К естественным ограничениям принадлежат: 1) ограничения по возрасту, 2) по слабоумию (прирожденный идиотизм, душевная болезнь и т. п.) и 3) по судимости и главным образом вследствие лишения гражданских прав судебными приговорами. Избежать перечисленных ограничений, конечно, невозможно. К искусственным ограничениям в капиталистических государствах относятся: 1) ограничения по полу (женщины лишаются избирательных прав, или же им предоставляются таковые только по доверенности), 2) по вероисповеданию (напр., лишаются избирательных прав лица, принадлежащие к нехристианским культам), 3) по классу или сословию (эти ограничения проводятся целым рядом разнообразных правил и способов), 4) по имущественному положению (напр., требуется уплата какого-либо налога или владение недвижимой собственностью), 5) по оседлости (исключаются лица, не прожившие в городе определенного срока), 6) по служебному стажу или профессии (напр., исключаются государственные чиновники, солдаты, духовенство), 7) по образовательному цензу (исключаются неграмотные), 8) по брачности (ограничиваются в правах люди неженатые или несемейные).

При всем разнообразии признаков, по коим проводятся ограничения в капиталистических государствах, легко заметить, что почти все они преследуют одну цель: обеспечить представительство господствующих классовых интересов, а главным образом не допустить к участию в городском самоуправлении пролетарский класс.

У муниципальных авторов, оценивающих принцип ограничений, следует отметить два противоположных направления: французскую [1] и немецкую [2] (консервативную) школы. Первая в вопросах муниципального избирательного права опирается на определенные теоретические начала юридического и политического характера, вторая же апеллирует к узко-хозяйственной целесообразности. С точки зрения немецкой школы, задача избирательной системы в городском самоуправлении сводится к «отбору способных», а именно к тому, чтобы обеспечить в нем наличный контингент знающих и опытных работников, одним словом — «хороших хозяев», так как городское дело будто бы всецело принадлежит к узко-хозяйственной деятельности, но отнюдь не к политике. Таким образом оправдываются все ограничения, имеющие своей целью улучшить состав муниципальных деятелей с точки зрения их хозяйственного у м е н и я. Больше всего боится немецкая консервативная школа допустить к городскому делу «улицу», не подготовленную к ведению общественного хозяйства и в нем не заинтересованную. Заинтересованы же в правильном расходовании общественных средств, по мнению данной школы, лишь плательщики налогов, а особенно крупные плательщики. Отсюда взгляд, который упорно держался не только в Германии, но также в Англии, Австрии и дореволюционной России, сводясь к тому тезису, что «самоуправление тождественно с самообложением».

Несостоятельность аргументов немецких консерваторов бросается в глаза. Во-первых, самоуправление, как часть государства, отнюдь не может и не должно быть свободным от политики, с которой оно тесно связано во многих отраслях хозяйства. Во-вторых, «хозяйственное умение» может быть обеспечено приглашением специалистов на службу городу, а в задачу распорядительного органа входит главным образом справедливое р а с п р е д е л е н и е средств, что всецело зависит от классовой ориентации. В-третьих, так называемая «улица» и бедные слои населения больше заинтересованы в правильном ведении городского хозяйства, чем крупные плательщики налогов, обычно не пользующиеся городскими школами, больницами, ночлежными домами, не имеющие дела с городскими рынками и часто даже не заинтересованные в общественных средствах транспорта. Вся область социального обеспечения и общественного призрения для них также не существует, пожарная охрана имеет второстепенное значение, и даже общественная санитария, при условии жизни в роскошных особняках, отступает на задний план, не говоря уже о благоустройстве фабричных окраин. В-четвертых, немецкая теория забывает, что муниципальная деятельность, как уже указывалось, является ш к о л о й для низшего класса населения, в которой приобретается и хозяйственное умение.

По мере того как господство дворянского класса (в средневековом владельческом городе) сменялось господством буржуазии, а затем бур-

---

[1] Л. Д ю г и, Конституционное право. Общая теория государства; Э м и е н, Основные начала государственного права; и др.

[2] Напр., все авторы, защищавшие прусскую куриальную систему.

жуазной демократии, в корне изменялись и выборные системы. В общем и целом мы наблюдаем в течение всего XIX и в начале XX в. демократизацию избирательного права с приближением его к всеобщему, равному, тайному и прямому голосованию. при пропорциональном представительстве, каковая форма признается в капиталистических государствах наивысшим допустимым пределом демократизации.

Изложим муниципальные избирательные системы, двигаясь справа налево, т. е. от наиболее ограничительных узких систем к системам более широким, предоставляющим право выбирать и быть избранными значительному контингенту граждан, и закончим наш обзор действующим советским избирательным правом. Правда, некоторые из этих систем имеют в данный момент только исторический интерес, так как революционное движение 1919 г. их смело в большинстве государств без остатка, но они все-таки в высшей степени поучительны, как выражение тех законодательных препон, которыми буржуазия еще недавно успешно защищалась против пролетарского движения.

2. РУССКАЯ ДОРЕВОЛЮЦИОННАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА (ЦЕНЗОВАЯ) [1]

Названная система была всецело основана на теории немецкой консервативной школы, но довела ее до карикатуры. Едва ли в цивилизованном мире существовала более одиозная, несправедливая, нецелесообразная система, составлявшая пародию на городское самоуправление. Любопытно, что в течение исторического процесса (до революции) каждая новая «реформа» русского городского самоуправления являлась ухудшением старого порядка, в смысле все более откровенной и беззастенчивой крупнобуржуазной ориентации избирательного права. В конце концов «общественное» самоуправление превратилось в представительство городских богатеев, без малейшего намека на фиговый листок.

Действительно, первую попытку установить в России городское самоуправление сделало Городовое положение 1785 г., по жалованной грамоте Екатерины II. При всей сложности учрежденного порядка, подчиненного администрации и внутренним бытовым факторам, нельзя не отметить в нем «всесословности» активного избирательного права. Горожане делятся на 6 разрядов, причем, на ряду с домовладельцами, купцами и именитыми гражданами, фигурируют: 1) «мастера, подмастерья и ученики различных ремесл», 2) «иногородные и иностранные гости, которые ради промысла или работы или иных мещанских упражнений приписались к городу» и 3) «посадские старожильцы города, в нем родившиеся, а также и вновь поселившиеся, кормящиеся промыслом и черной работой». Общие собрания обывателей всего этого «общества градского» выбирают городского голову, бургомистров,

[1] Источники: А. Михайловский, Реформа гор. самоуправления. М., 1907 (популярный труд); Дм. Семенов, Гор. самоуправление, очерки и опыты, Спб. 1901; Вегнер, Краткое пособие к лекциям по политике местн. самоуправления, Харьков (конспект); Немчинов Б., Гор. самоуправление; Шрейдер Г., Наше гор. общ. управление, Спб, 1902.

ратманов, заседателей магистрата и суда. Те же обыватели по своим куриям выбирали общую и шестигласную думу, ведавшую благоустройство города и его текущие дела.[1] Городовое положение 1846 г., сохраняя принцип общности избирательного права, вводит строгую сословность, повышает избирательный ценз и еще усиливает правительственную опеку. Городовое положение 20 июня 1870 г., как плод реакции к о н ц а 60-х годов, хотя и признало независимость городского самоуправления от правительственной опеки, но, как справедливо указывает Гр. Ш р е й д е р, в отношении избирательного права составляло дальнейший попятный шаг. Все не платящие городских сборов были исключены из числа избирателей (принцип самообложения), а последние разделены на три класса (куриальная система), сообразно размеру уплачиваемых сборов, причем каждый из классов, независимо от численности его состава, избирал одинаковое количество гласных в распорядительный орган — городскую думу. Наконец, Городовое положение 11 июня 1892 г.,[2] просуществовавшее с небольшими изменениями до революции, несмотря на общепризнанную его несостоятельность, окончательно передало муниципальное самоуправление в руки небольшой кучки квалифицированных домовладельцев и купцов, совершенно лишив избирательного права остальных плательщиков, а между прочим и квартиронанимателей всех категорий, т. е. поголовно почти всю городскую интеллигенцию. Одновременно были отменены и разряды, за явной их ненадобностью при новых условиях. Из числа домовладельцев и купцов исключались все лица иудейского вероисповедания, все женщины (сохранившие право голосовать по доверенности), все домовладельцы, владевшие домами стоимостью ниже 300 — 3 000 рублей (смотря по значению города), и купцы ниже 1-й гильдии в столицах и 2-й гильдии в провинциальных городах. В результате указанной реформы, число избирателей в Петербурге сократилось с 21 тысяч до 8 тысяч, в Москве с 20 тысяч до 7 тысяч, в Харькове с 6 890 до 2 291, в Ростове-на-Дону с 5 383 до 788 и т. д. Из числа 7 371 киевских домовладельцев 5 151 оказались лишенными избирательных прав. В среднем, в больших городах 98 — 99,5% населения не участвовало в городском самоуправлении. От случайной кучки богатеев зависело все городское благоустройство.

Это неслыханное недоверие к общественным силам и исключительная ориентация на крупную городскую буржуазию (из коей притом вовсе была исключена денежная буржуазия) достигли геркулесовых столпов в последней муниципальной реформе избирательного права перед революцией, а именно в Положении 8 июня 1903 г. об общественном управлении г. С.-Петербурга. Правда, пилюля была позолочена, и круг столичных избирателей был упомянутым законом несколько расширен привлечением к ним квартиронанимателей, платящих не ниже тридцати трех рублей ежегодно государственного квартирного налога (т. е. расходующих не менее 1 300 рублей на занимаемую квартиру), но одновременно был введен 1-й разряд из-

[1] Гр. Ш р е й д е р, Город в России, ст. в энц. сл. Гранат.

[2] Подробности см. в исчерпывающем издании М ы ш М., Гор. положение 11 июня 1892 г. (узаконения и разъяснения), 8 изд., 1917 г.

бирателей, избирающий треть общего числа гласных городской думы. Этот разряд, согласно ст. 27 Положения, был составлен из тех лиц и учреждений, которые, внося высшие размеры сборов, уплачивают вместе одну треть общей суммы сборов. На самом деле выходило, что к таким лицам принадлежат домовладельцы, уплачивающие не менее 1 000 рублей в год оценочного сбора, т. е. владеющие домами или предприятиями стоимостью не ниже миллиона рублей. Подобных миллионеров в Петербурге (вместе с министерствами, церквами и т. п.) было не больше 400, из коих половина, за старостью, болезнью, отсутствием, участия в выборах принять не могла. В результате около ста голосов, поданных за кандидата (при двух миллионах столичных жителей), делали его избранником города. Такие фиктивные представители составляли одну треть всего состава гласных думы. Так как партии, составленной из миллионеров, фактически распоряжающихся всем городским кредитом и пользующихся огромным влиянием, легко было, посредством протекций, посулов и подкупа, привлечь на свою сторону $^1/_6$ гласных, недостающих до большинства в думе, то партия первого разряда, под названием стародумской партии, почти перманентно и монопольно заправляла всем хозяйством и благоустройством столицы. Общественное самоуправление мирового города XX в. превратилось в представительство нескольких десятков миллионеров староторгашеской складки со всеми его последствиями. [1]

---

[1] Нравы, существовавшие в столичном самоуправлении еще десять лет тому назад, благодаря стародумцам, неописуемы. Приводим, в виде иллюстрации, несколько фактов, проверенных личным опытом. В 1910 г. к пишущему эти строки, впервые избранному гласным думы по оппозиционному списку, после первого заседания пожарной комиссии подошли три гласных стародумца и советовали не брать в свою пользу свыше 10% из сметной суммы, ассигнованной на ремонт одной из пожарной частей (т. е. взятку с подрядчика). «Впоследствии когда будете опытным, — добавили отцы города, — можно будет брать и 25%». Председатель санитарной комиссии миллионер, обходил всех старших дворников заведуемого участка и собирал в свою пользу по 3 — 5 рублей. Давали охотно, в виду неприглядного состояния дворов. На мое замечание, что это делать неудобно, последовал ответ, что «домов много, и получается ежемесячно приличная сумма». Председатель ревизионной комиссии, стародумец Дандре, был уличен, как обер-прокурор Сената, в периодических взятках по еврейским делам. Один из столпов стародумцев, тайный советник Губерт, фабриковал ежедневно в течение многих лет неложные счета. Узнав об этом, я настоял на предании его суду, что потребовало несколько недель борьбы, так как друзья Губерта угрожали местью, и даже прогрессисты боялись «связываться». Городской голова и глава стародумской партии, случайно переехав на островах, на своем рысаке, маленькую девочку, решил жениться. На другой день ранним утром он лег в грязь на мостовую и на животе прополз от главной думы к Казанскому собору, окруженный околоточными и городовыми, служившими честь «его превосходительству». Дело замяли.

Во время предвыборной пропаганды приходилось лично обходить миллионеров первого разряда, слывших «прогрессивно настроенными», так как каждый голос был ценен. Посетив двух из наиболее влиятельных прогрессистов, я отказался от «пропаганды». Первого из них я застал пьяным, вливающим водку в трехлетнего плачущего сына, «чтобы научить его быть порядочным человеком». Второго, крупного миллионера-лесопромышленника, который жил с большой семьей в грязной перегороженной комнате и оставлял свой роскошный дворец на островах неприкосновенным «для балов и кутежей в праздничные дни», я прождал несколько часов. Вернувшись, он заявил, что был в церкви, где он молится ежедневно по часам, чтобы «там (т. е. в аду) их так поджаривали, а поджаривать будут, — добавил он, — так как миллионов честным трудом не наживешь». Если

Получился длительный общественный скандал, ликвидированный только Февральской революцией. Ясно, что здесь ставка на крупную буржуазию утратила всякое чувство меры, приняла просто нелепые формы и послужила лишь к вящшему разоблачению классовой сущности нашего муниципального законодательства.

3. КУРИАЛЬНАЯ (РАЗРЯДНАЯ ИЛИ КЛАССНАЯ) СИСТЕМА [1]

Эта избирательная система, часто называемая прусской, так как она существовала в Пруссии с начала XIX в. (реформа Штейна) и вплоть до революционного времени (отменена в январе 1919 г.), является почти исключительно м у н и ц и п а л ь н о й системой выборов. Ее применяли также в городских самоуправлениях Австрии, Саксонии, Вестфалии, Рейнских провинций, в немецкой и австрийской Польше, а с 1780 и до 1892 г. — в России В последние годы перед Февральской революцией царское правительство, подготавливая проект городской реформы, проектировало воскресить у нас эту систему, причем пользовалось поддержкой и в Государственном совете и среди думского большинства, так как наиболее влиятельная группировка в Государственной думе — Союз 17 октября — не видела другого способа сохранить свой вес в муниципалитетах после предстоящего расширения избирательного права.

Смысл куриальной системы заключается в стремлении, с одной стороны, допустить к выборам широкие круги плательщиков городских сборов, а с другой — обеспечить за крупнейшими плательщиками решающее влияние на хозяйство городов. Таким образом, явно классовый и притом крупнобуржуазный характер этой системы несомненен.

Куриальная система на практике чаще всего принимала форму прусской «трехклассной» системы. Сущность ее сводится к тому, что, во-первых, избирателями являются только плательщики каких-либо городских сборов и налогов (принцип самообложения), и, во-вторых, все избиратели, р а с п о л о ж е н н ы е п р е д в а р и т е л ь н о в н и с х о д я щ е м п о р я д к е, по величине уплачиваемых ими сборов и налогов, делятся на три части, причем каждая категория уплачивает одну треть всех сборов. Образованные таким образом три класса избирателей выбирают каждый равное число членов в представительное учреждение. Напр., если общее количество городских сборов равно 900 тысячам, то первый разряд составят наиболее крупные плательщики, уплачивающие в общей сложности 300 тысяч, второй разряд — следующая, более численная группа средних плательщиков, уплачивающих вторую треть общей суммы налогов, т. е. также 300 тысяч, и, наконец, в третий разряд войдет вся остальная масса мелких плательщиков. Иногда к третьему разряду привлекают

таковыми были влиятельные прогрессивные избиратели (обновленцы), то чего можно было ожидать от стародумцев, т. е. отъявленных реакционеров, коим государственная власть так охотно вверяла судьбы города-гиганта?

[1] Источники: А. Д. Г р а д о в с к и й, Гос. право важнейших европейских держав, 1895; проф. Н. К о р к у н о в. Русское гос. право, т. II; А. Д а м а ш к е, Задачи гор. хозяйства, М., 1904, стр. 3 — 14; Л. В е л и х о в, Городская избирательная система, I, Куриальная система («Гор. Д.», № 2, 1914 г.); Материалы, относящиеся до нового общ. устройства в городах России, т. I, стр. 543 — 544.

и неплательщиков, создавая как бы всеобщее, но крайне неравное избирательное право.

Неравенство, которое получается вследствие применения куриальной выборной системы, может быть иллюстрировано следующей таблицей, относящейся к германским и русским городам соответствующих эпох.

Таблица числа куриальных избирателей в городах.[1]

Название городов.	1-й разряд	2-й разряд	3-й разряд
Берлин	961	8 408	304 168
Эссен	7	426	12 781
Гехст-на-Майне	1	53	1 578
Мюльгейм	9	202	3 347
Ирдинген (Рейнская пров.)	1	25	922
Фехенгейм	2	3	970
С.-Петербург	240	937	19 345
Харьков	126	572	6 192
Саратов	82	521	6 550
Тверь	11	175	1 500
Вильна	70	250	2 500
Кишинев	143	510	3 409

Таким образом, в средних и круглых цифрах избиратель 1-го разряда, по своему удельному весу, был в десятки раз значительнее избирателя 2-го разряда и в сотни раз влиятельнее избирателя третьего разряда. Публичная власть в городах прямо определялась к а р м а н о м городского жителя

На практике куриальная система приводила к целому ряду трагикомических анекдотов. В городе Черкасах 24 избирателя 1-го разряда должны были избрать то же количество гласных и сами себя назначили отцами города; в Твери 11 избирателей выбирали 24 гласных. В городе Гронау (Вестфалия) торговая фирма Дельден, вместе со своими родственниками и служащими, располагала в городском совете 16 местами, а все остальные граждане боролись за остальные всемь мест. В Эссене в первом разряде состояло 7 избирателей, а после смерти Круппа и коммерции советника Беера число их поднялось до 500, число же избирателей 2-го разряда увеличилось с 552 до 6 000. Наоборот, в Эльбинге в 1-м разряде состояло 80 избирателей, но коммерции советник Цизе купил все заводы этого города и сделался единственным избирателем упомянутого разряда. В Берлине во время общинных

[1] Составлена на основании цитированных трудов Д а м а ш к е, В е л и х о в а и Д. С е м е н о в а.

выборов 1894 г. в состав второго разряда вошли только лица, фамилия которых начинаются на буквы A, B и C, буква же D начинала последнюю треть платимых налогов. В результате избиратели, платившие то же количество сборов, но носившие разные фамилии, различались по своему влиянию на выборы в 38 раз. Д а м а ш к е приводит другой случай, когда Гассе попал в первый, а неудачник Гессе — во второй разряд.

Абсентеизм избирателей на выборах, при господстве куриальной системы, был очень велик: первый разряд часто заключал, как указывалось, единичных избирателей, которые случайно вовсе не являлись на выборы, срывая всю процедуру, а третий разряд, пользуясь ничтожным влиянием на исход выборов, сознательно их бойкотировал. Недовольство, вызываемое куриальной системой в Пруссии, было столь велико, что пришлось ее реформировать: по закону 30 июня 1900 г. к первому классу отнесены были избиратели, уплачивающие $^{5}/_{12}$ всей суммы налогов, ко второму — $^{4}/_{12}$ и к третьему — $^{3}/_{12}$ всей суммы, что ликвидировало выборные анекдоты, но мало повлияло на социальное неравенство. В других случаях число разрядов увеличивалось до шести и даже до двенадцати с тем же успехом.

Среди русских ученых мы не встречаем ни одного сторонника изложенной системы выборов, но в Пруссии вся консервативная школа ее защищала, во главе с знаменитым государствоведом Г н е й с т о м. Последний указывал, что трехклассная система основана на национально-правовой идее, что она является для Пруссии национальной системой и вполне соответствует исторически сложившимся там сословиям дворян (adlige), свободных (freie) и полусвободных (halb-freie), которые в городском населении, в свою очередь, соответствуют имущему классу, среднему сословию и трудовому населению. Мы думаем, однако, что эта самая прусская национальная «идея», воплощенная в куриях и основанная на трех сословиях, во многом сыграла роль почвы, на которой пышным цветом расцвело четвертое «сословие» — социал-демократический, а ныне и коммунистический пролетариат. И в конечном счете, говорит Зигмунд К е л л е р в Handbuch'e, [1] то, чего не могли достигнуть сотни петиций, принесла революция в одном порыве: § 1 прусского закона 17 января 1919 г. вводит всеобщее и равное избирательное право.

4. СИСТЕМА МНОЖЕСТВЕННЫХ ВОТУМОВ (ПЛЮРАЛЬНАЯ) [2]

Неудачи чисто цензовой и куриальной систем заставили искать других способов обеспечения «благонадежного» состава муниципалитетов при соблюдении принципа всеобщности. Одним из возможных выходов для буржуазии в этом отношении является система множественных вотумов, или плюральная. По этой системе разные категории избирателей, установленные по тем или иным признакам, имеют

---

[1] Siegmund K e l l e r, Wahlrecht der Kommunalbeamten (Handbuch, IV, 1924, S. 410).

[2] Е л л и н е к Г., Плюральное изб. право, пер. с нем. Горской, Киев, 1905; П и ф ф е р у н, Европейск. изб. системы, парламентские, провинциальные, муниципальные, пер. Ю. Стеклова, Спб, 1905.

различное количество голосов. Она применяется преимущественно на муниципальных выборах и в частности была принята до 1919 г. в Бельгии, в комбинации с пропорциональным представительством, как поправка к всеобщему избирательному праву. Избирателем в Бельгии являлся всякий гражданин, достигший 25-летнего возраста, не ограниченный в правах по суду, если он прожил в пределах данного города не менее 3 лет. Все избиратели, удовлетворяющие этим условиям, получают право на 1 голос. Второй голос дается гражданам, имеющим недвижимую собственность, приносящую не менее 48 франков годового дохода, либо владеющим государственными процентными бумагами, приносящими ежегодно не менее 100 франков дохода; второй голос получают также лица, не владеющие указанной собственностью, если они достигли 35-летнего возраста, имеют семью и уплачивают 5 — 10 франков прямых госналогов. Третий голос приобретают лица, окончившие университет или среднее учебное заведение, либо занимающиеся профессией, которая требует сравнительно высокого образовательного уровня (врачи, адвокаты, инженеры, учителя, нотариусы, чиновники). Максимально у одного избирателя может быть четыре голоса. Главная цель множественных вотумов — как выражается Е л л и н е к — «не допустить поглощения собственников и интеллигенции массами рабочего пролетариата». Это и достигалось на деле. При громадном относительном количестве рабочего пролетариата в Бельгии до войны, из 301 городской общины 162 общины управлялись консерваторами (католиками) и 68 общин — либералами, а в руках социалистов было только 19 муниципалитетов. На муниципальных выборах 1900 г. всех избирателей было 1 141 тысяча человек, располагающих 1 989 тыс. голосов, причем избирателей с двумя голосами было 226 тыс., с тремя голосами — 120 тыс. и с четырьмя — 127 тысяч. В результате, хотя непривилегированных горожан было большинство (668 тыс.), но в их распоряжении оказывалось менее одной трети общего количества голосов. Высокий возрастный ценз (25 лет) и ненормальный ценз оседлости (3 года) довершали малоприглядную картину в этой стране, которая, однако, в отношении коммунальных выборов почиталась «демократической».

После войны волна рабочего движения в Бельгии смыла плюральную систему. В настоящий момент последняя существует в Южной Африке (Капштадте), где владение собственностью от 100 до 500 фунтов стерлингов дает один голос, от 500 до 2 000 — два голоса и свыше 2 000 — три голоса, а также в Новой Зеландии, где в совет графства избирают членов лишь плательщики сборов: собственность до 1 000 фунтов стерлингов обеспечивает один голос, от 1 000 до 2 000 — два и сверх 2 000 — три голоса.[1] Последние сведения должны показаться весьма неожиданными для тех авторов, которые так часто выставляли Новую Зеландию как высший образец демократической страны.

[1] G. M o n t a g u H a r r i s, Local government in many lands, London, 1926, p. 235 — 247 (исчерпывающий полуофициальный труд по местному самоуправлению в 42 государствах настоящего времени, — труд, выполненный Г а р р и с о н о м по поручению английского правительства; этот труд, по инициативе Международного союза городов и коммун, переведен и на французский язык).

Таким образом мы видим, что плюральная система может сочетаться как со всеобщей, так и с цензовой системой, и что она так же, как и куриальная система, в корне извращает самую идею представительства, вовсе не отражая действительного соотношения социальных сил в общине и заранее предрешая результат выборов, угодный законодателю и опекаемому им классу.

5. БОГЕМСКАЯ И ИТАЛЬЯНСКАЯ СИСТЕМЫ (КОМБИНИРОВАННЫЕ)

Из существовавших до 1919 — 1925 гг. ограничительных систем в муниципальных выборах приведем еще две, как очень характерные. В Богемии были предоставлены избирательные права без цензовых ограничений представителям так называемых либеральных профессий — профессорам, учителям, врачам, адвокатам, а равно духовенству, чиновникам, городским служащим, отставным офицерам. От прочих избирателей требовалась уплата прямых налогов, причем лица, не владеющие недвижимой собственностью, либо не содержащие торговых и промышленных заведений, включались в избирательные списки только в том случае, если они прожили в данном городе не менее 10 лет. Голосование происходило по трехразрядной прусской системе, и все лица, не уплачивающие прямых налогов, вносились в третий разряд. Наоборот, пассивное избирательное право, т. е. право быть выбранным, было неограниченным. Ясно, что эта комбинированная система закрепляла в богемских городских думах господство за крупной буржуазией и исключала для пролетариата всякую возможность влиять на городское хозяйство.

В Италии, вплоть до нового избирательного закона, изданного в мае 1925 г., существовали ограничения, проводимые по двум линиям. Во-первых, требовалось умение читать и писать (это требование предъявляется и сейчас), что, при невысоком уровне народного образования в стране, устраняло от выборов около трети трудового населения; и, во-вторых, требовалась уплата какого-нибудь прямого налога (государственного или общинного), или владение квартирой с минимальной платой 200 франков в год, или двухлетняя военная служба. И здесь закон был явно направлен против пролетариата.

6. ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО [1]

Всеобщее, а одновременно равное, тайное и прямое избирательное право в городских самоуправлениях является с 1919 — 1925 гг. господствующей системой в государствах Западной Европы и Север-

[1] Источники: А. Бебель, Социал-демократия и всеобщее избирательное право, Спб., 1906 г.; «Всеобщее избирательное право», сборник, изд. Сарат. губ. земства, Спб., 1906.; «О всеобщем избирательном праве», под ред. Н. Рожкова, М., 1905 г.; И. Петровский, Всеобщее избирательное право и системы выборов, М., 1906 г.; В. Сергеевич, Всеобщее избирательное право, Спб., 1906 г.; И. Чернышев, Всеобщее избирательное право, Спб., 1907 г.; Л. Шалланд, Вопросы избирательного права, вып. II, Прямое и равное голосование, Спб., 1906 г.; Рейснер, Лекции о Советской Конституции, прочит. в Академии генерального штаба (см. лекцию о всеобщем избирательном праве), М., 1922 г.; С. М. Бродович, цит. соч., II, круг избирателей, стр. 26 — 61, Л., 1925.

ной Америки. Эта система не только проведена (с ограничениями) в законодательных нормах, но и поставлена там в программы всех левых партий, кроме коммунистической, и защищается на Западе почти всеми левыми представителями университетской науки, а именно так называемой школой катедер-социализма (школой социально-этической или социальной политики). В России эта же система пропагандировалась меньшевиками, эсерами и кадетами.

Под муниципальным в с е о б щ и м избирательным правом (в субъективном смысле) подразумевается право, предоставленное всякому гражданину (обоего пола), достигшему совершеннолетия и не опороченному по суду, участвовать в выборах муниципального распорядительного органа. Р а в н о е избирательное право подразумевает равенство объема избирательных прав у всех правомочных городских жителей. Т а й н о е избирательное право требует осуществления закрытой баллотировки (посредством шаров, секретно опускаемых в урну, или списков, подаваемых без подписи). Предполагается, что только тайное голосование обеспечивает волеизъявление по свободному внутреннему побуждению, без всякого давления со стороны. Наконец, п р я м о е избирательное право указывает на «одностепенность» выборов, т. е. на непосредственное избрание городским избирательным корпусом распорядительного органа местного самоуправления.

Равное, тайное и прямое избирательное право в городском самоуправлении существует в настоящее время почти во всех капиталистических государствах, если не считать Англии и Уэльса, где часть членов городского совета (ольдермены) выбираются самим советом (т. е. выборы отчасти носят двухстепенный характер), а также двухстепенных выборов в Дании.

Н а о б о р о т, в с е о б щ е г о и з б и р а т е л ь н о г о п р а в а в п о л н о м и т о ч н о м с м ы с л е э т о г о с л о в а н е с у щ е с т в у е т п о ч т и н и г д е, вопреки общераспространенному взгляду, что видно из следующей таблицы (стр. 259),[1] относящейся к 1926 г.

Из всех существующих государств, согласно нашим источникам, повидимому, только в одной Австрии действует теперь в городском самоуправлении всеобщее избирательное право без искусственных ограничений. Во всех остальных государствах, как видно между прочим из таблицы, проводится какой-либо ценз, направленный против пролетариата. Действительно, при значительном проценте молодого рабочего населения, высокий возрастный ценз выбрасывает из числа избирателей до 30% пролетариата. Равным образом, при большой текучести пролетарского состава, ночевке его вне черты городов и при участии в фабричном труде крестьян, уходящих на летние заработки, не меньший процент фабричных рабочих фактически исключается из избирательного корпуса вследствие установления даже шести-

[1] Настоящая таблица составлена на основании выборок из книги H a r r i s. Local government in many lands, 1926 г., данных First Report of the Royal Commission on Local government, 1925, и сведений Handbuch'a, относящихся к 1919 — 1923 годам, т. е. с а м ы х п о с л е д н и х д а н н ы х.

Таблица ограничений активного избирательного права в городских самоуправлениях различных государств (по данным 1926 г.).

Название государства	Ограничения избирательного права			Разные ограничения
	По возрасту (выше 20—21 года)	По цензу оседлости (выше 3 месяцев)	По полу	
Англия и Уэльс . .	30 лет (для женщин)	6 месяцев	—	Требуется наличность собствен. помещения (кроме мебл. комнат)
Бельгия	—	6 месяцев	—	Голосование обязательно
Германия	—	6 месяцев	—	—
Голландия	25 лет	—	—	—
Дания	25 лет	1 год	—	Требуется платеж городских сборов
Испания	23 года	—	Из женщин только главы семейств	—
Италия	—	—	Из женщин только дипломированные	Требуется грамотность
Канада	—	—	—	Требуется принадлеж. к британск. национальн. и недвиж. собственность в 100—400 долларов
Новая Зеландия . .	—	—	—	Применяется плюральн. система по имущ. признаку
Норвегия	23 года	2 года	—	
Польша	25 лет	—	—	—
Соед. штаты	21 г., в 7 штат. выше	2 мес.—1 г. в разл. штат.	—	В одной трети штатов треб. грамотн. Для спец. выборов во мн. штатах треб. уплата реал. налог.
Франция	—	6 месяцев	Женщины исключ.	—
Южная Африка . .	—	—	—	Применяется плюральн. система по имущ. признакам
Япония	25 лет	2 года	Женщины исключ.	Требуется платеж гор. сборов

месячного ценза оседлости. Требование наличности собственной квартиры лишает избирательного права огромное большинство английского рядового пролетариата, живущего обычно группами в домах для рабочих, в мансардах и скудно меблированных комнатах. Такое же влияние оказывает в Испании и Японии требование платежа городских сборов, а тем более плюральная система, проведенная по имущественному признаку в некоторых неевропейских государствах, или, в самой сильной степени, требование о недвижимой собственности в Канаде. Так как в Италии среди пролетариата имеется больше четверти неграмотных или малограмотных, то требование образовательного ценза устраняет от выборов соответствующий значительный процент.

Кроме перечисленных законодательных ограничений, в руках буржуазии имеется немало побочных средств обеспечивать в муниципалитетах преобладание за своими представителями. Во-первых, распределение избирательных участков. Иногда проводится принцип территориальности, т. е. представители избираются не по количеству населения, а по размерам площади участка. В последнем случае пролетариат, живущий скученно на окраинных участках, во много раз менее вооружен, чем буржуазия, просторно живущая в центральных участках того же размера, при кажущейся всеобщности и равенстве избирательных прав. Иногда участки распределяют так, чтобы по возможности к каждому участку с преобладающим фабричным населением прихватить достаточную часть территории, населенной другим классовым составом, используя локальную дифференциацию городских жителей. Во-вторых, назначение сроков и времени выборов. Напр., назначают для производства баллотировки воскресный или праздничный день, который рабочие с семьями, естественно, проводят за городом в целях отдыха,[1] или же будний день, но рабочие часы. В-третьих, массовая реклама и пропаганда, к которым привлекаются лучшие ораторы, вся пресса, находящаяся в руках буржуазии, и ради которых вообще расходуются огромные суммы, недоступные для рабочих организаций. В Соединенных штатах, в чем нам пришлось лично убедиться, подчас практикуются, кроме того, непосредственные воздействия трестов, комбинатов, синдикатов и банков на своих многочисленных служащих, обещания, массовые угощения, вплоть до подкупов и клеветы, мобилизуются целые армии плакатных расклейщиков, клакеров, ходячих рекламистов, используются кино, граммофоны, световые рекламы. В некоторых государствах, как, напр., в Бельгии, Западной Франции, Испании, Польше, Аргентине, энергично содействует реакционной выборной пропаганде католическая церковь со всеми ее могучими средствами влияния и воздействия. Одним словом, искусно создается временное настроение, захватывающее неорганизованные массы населения в пользу той или иной муниципальной партии или группы концессионеров.

---

[1] Нам пришлось в Барселоне (Испания) быть свидетелями любопытного маневра. Власти, опасаясь победы социалистов, назначили муниципальные выборы в день и часы ежегодного боя быков, собирающего тысячи простого народа. Маневр удался, так как еще малосознательные массы предпочли свое любимое развлечение стоянию в очереди у избирательных урн.

Если мы припомним, в добавление ко всей изложенной конъюнктуре, то административное воздействие, которое правительство оказывает на избранные уже муниципалитеты, те денежные соблазны, которыми муниципальные члены опутаны со всех сторон, при часто встречающейся официальной бесплатности их общественной службы, и, наконец, те угрозы, которые висят над пропагандистами рабочего движения, то легко поймем, что пролетариату невозможно проводить свою волю и обеспечивать свои классовые интересы в городском самоуправлении даже при условии «всеобщей» избирательной системы.

Впрочем необходимо признать, что всеобщее, равное, тайное и прямое избирательное право со всей описанной обстановкой его осуществления есть вполне логическое последствие существующих в капиталистических государствах экономических, политических, правовых и бытовых норм, а борьба за возможно более полное проведение принципов всеобщности и равноправия, при данных условиях, соответствует интересам западного пролетариата в городском самоуправлении и отнюдь не препятствует его революционно-политическому воспитанию, что было отмечено еще Энгельсом.

7. СИСТЕМЫ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА [1]

Под пропорциональным представительством подразумеваются избирательные системы, стремящиеся обеспечить права меньшинства, а именно отразить в представительном органе не только интересы и настроения большинства избирателей, как это делают изложенные выше мажоритарные системы, но и всех прочих организованных групп. Идеалом здесь является также представительное собрание, которое было бы в социально-экономическом отношении верным зеркалом всего избирательного корпуса.

Ясно, что пропорциональное представительство несовместимо с режимом диктатуры пролетариата, которая призвана в конечном счете подавить и ликвидировать классовую борьбу. Диктатура не мирится со свободой и пропагандой мнений, враждебных представляемому ею классу. Между тем «меньшинством» в советских представительных органах были бы буржуазные течения и интересы. Но равным образом ясно, что с прекращением классовой борьбы, т. е. при социалистическом строе, той же пропорциональной системе, как технически наиболее совершенной и обеспечивающей выражение всех существующих в данной общине взглядов на местную политику и на культурное строительство, принадлежат самые широкие перспективы. Поэтому на пропорциональном избирательном праве необходимо внимательно остановиться, тем более, что наилучшие результаты оно может дать и уже отчасти дало именно в области коммунального хозяйства.

---

[1] Источники (кроме цитиров. выше): Н. М. Коркунов, Пропорцион. выборы, Спб., 1896; Б. А. Велихов, Теория и практика пропорцион. представительства, Спб., 1907; А. Текленбург, Пропорцион. выборы как идея права, Спб., 1907; Дюбуа, Пропорцион. представительство в опыте Бельгии, Спб., 1908; Водовозов, Пропорц. выборы или представительство меньшинства, Спб., 1905; П. Гронский, Пропорцион. выборы гор. самоуправления Баварии, «Гор. Д.», 1911, № 18.

Идея пропорционального представительства появилась вследствие явных технических недостатков мажоритарных систем. Представьте себе общину, в которой голосует 1 000 коммунистов и 1 001 консерватор. Пройдет консервативный список, а голоса коммунистов останутся без всякого представительства и даже отзвука в представительном органе. Другой, более сложный случай: консерваторов в данной общине 1 001, социал-демократов — 1 000 и коммунистов — 1 000. Если только кандидатский список одной из социалистических партий не будет снят на перебаллотировке, то все-таки пройдет список консервативный, как получивший относительное большинство, и таким образом настоящее большинство общины не будет иметь никакого влияния на коммунальное хозяйство. Третий случай, весьма часто наблюдающийся: предположим, что в городе три избирательных участка, каждый избирает по 10 членов муниципалитета: в первом участке голосовали 1 001 консерватор и 1 000 коммунистов, во втором 2 001 консерватор и 2 000 коммунистов и в третьем 4 000 коммунистов и 1 000 консерваторов. В результате 7 000 городских коммунистов будут иметь 10 представителей в гор. совете, а 4 002 консерватора — 20, т. е. решающее большинство. Действительные соотношения сил будут в представительном органе не только искажены, но и перевернуты вверх ногами. На этом весьма часто основываются сложные махинации правительств, которые перетасовкой избирательных участков и искусным дипломатическим давлением на партии достигают желательных для себя результатов.

Очень ярким историческим примером несовершенства мажоритарных систем могут служить парламентские выборы в Германии, на которых к концу прошлого века создалось такое положение. Социал-демократической партии сочувствовало до 27% населения, но ее сторонники были рассеяны по всей стране и, отчасти благодаря распределению избирательных округов, имели абсолютное большинство лишь в сравнительно немногих округах, а поэтому могли провести в рейхстаг лишь 14% депутатов. Консервативная же «партия центра», при 18% сторонников, давала 26% депутатов. И здесь реальные соотношения партий в стране были в представительном учреждении совершенно искажены.

Пропорциональные системы, после продолжительной прогрессивной эволюции,[1] добились к настоящему времени вполне удовлетворительного разрешения проблемы и достигают почти полного отображе-

---

[1] Первым политическим деятелем, указавшим необходимость применения пропорциональности на выборах, был якобинец Сен-Жюст (в 1793 году). Более конкретно развил ту же идею швейцарец В. Консидеран в 1846 г. в письме к женевскому совету. Особый труд о пропорциональном представительстве впервые написан бразильским публицистом Кавальканти в 1860 г., а датскому математику Андрэ, ревностному пропорционалисту, удалось добиться в 1855 г. практического осуществления своей идеи. Еще более серьезный и широкий успех имел англичанин Гер, который создал пропорциональную систему, вызвавшую в свое время (в 1861 г.) восторг Джона Стюарта Милля. После него целый ряд ученых и политических деятелей всесторонне разработали этот вопрос и предложили несколько различных систем пропорциональных выборов.

ния в представительных органах действительного соотношения избирательных сил.

Первоначальные, так называемые «эмпирические» системы пропорциональных выборов (системы «ограниченного голосования», «кумулятивного голосования», «единичных вотумов»), [1] задающиеся целью дать меньшинству хотя бы ограниченное представительство, ныне устарели, никем не защищаются и не действуют почти нигде. [2] В настоящее время как наукой, так и законодательной практикой считаются наиболее совершенными системы «конкурирующих (соперничающих) списков», которые, в свою очередь, подразделяются: на 1) систему связанных списков и 2) систему свободных списков. Первая система связывает волю избирателя, который может голосовать лишь целиком за один из кандидатских списков, предложенных конкурирующими партиями или группами (организованными). Списки эти составляются партиями, соответственно количеству подлежащих избранию лиц, причем имена кандидатов записываются теми же партиями в порядке желательности. При подсчете учитывается количество голосов, полученных каждой из конкурирующих партий, и мандаты в представительном собрании распределяются пропорционально этому количеству. Напр., если в данном участке предстояло избрать 20 членов муниципального совета, а партия получила одну пятую всех голосов, то она проведет в совет 4 своих кандидатов, которые значатся первыми в разработанном партией списке. Изложенная система действует на парламентских выборах в Сербии, но на муниципальных выборах почти нигде не применяется [3] и осуждается почти всеми пропорционалистами. Действительно, свобода волеизъявления беспартийного избирателя здесь всецело подавлена, и решающее влияние на выборы переносится на партийные комитеты.

Наоборот, система свободных списков, изобретенная бельгийцем (по профессии математиком) д'Ондтом, в настоящее время защищается почти всеми учеными специалистами и фактически практикуется с теми или иными изменениями на муниципальных выборах Бельгии, Голландии, Испании, Польши, Норвегии, в нескольких кантонах Швейцарии и т. д.

---

[1] По системе ограниченного голосования избиратель пишет на бюллетене несколько имен, но меньше, чем следует избрать представителей. Так как лиц, имена которых написаны на бюллетене, естественно не хватает, то остальные берутся из бюллетеней меньшинства. По системе кумулятивного голосования избиратель имеет столько голосов, сколько следует избрать представителей, но может все свои голоса отдать одному лицу. По системе единичных вотумов (Гера) избиратель пишет во главе списка то лицо, которое он выбирает, а затем в порядке желательности другое и третье, его заменяющие в случае надобности. Бюллетени вынимаются из урны один за другим и на каждом читается только первое имя, пока оно не повторится точно определенное число раз, после чего лицо считается избранным (для избрания требуется число голосов, равное числу поданных бюллетеней, деленному на число подлежащих избранию лиц). После избрания первого лица, если вынимается бюллетень с тем же именем во главе списка, то считается только второе имя, и т. д.

[2] Впрочем, система единичных вотумов (Гера), поскольку нам известно, до сих пор применяется на муниципальных выборах Дании и Португалии.

[3] Несколько видоизмененная «система связанных списков» действует на муниципальных выборах Баварии и Вюртемберга.

Сущность этой сложной, но технически наиболее совершенной системы, за недостатком места, мы изложим, без более подробного объяснения, в нижеследующих параграфах, которые приблизительно отвечают действующим законам тех стран, где принята система д'Ондта.

§ 1. За две недели до городских выборов в учреждение, заведующее выборами, должны быть представлены кандидатские списки, т. е. поименные списки кандидатов в городские представители, предлагаемых отдельными группами избирателей и расположенных в определенной последовательности.

§ 2. Число кандидатов не должно превышать числа представителей, подлежащих избранию.

§ 3. Каждый список должен быть снабжен обозначением названия, под которым выступает группа.

§ 4. Каждый список должен быть подписан 25 избирателями, а сверх того всеми значащимися на списке кандидатами. Таковой подписью кандидаты выражают желание баллотироваться.

§ 5. Один и тот же кандидат не может значиться на двух различных списках.

§ 6. Избиратель имеет в своем распоряжении столько голосов, сколько представителей предстоит избрать. Он может предоставить их нераздельно и целиком списку той или другой группы; в этом случае избиратель ограничивается обозначением на своем бюллетене наименования данной группы. Он может составить рукописный список из кандидатов, предложенных различными группами, а также из других лиц, пользующихся правом избрания; в этом случае он поименно перечисляет всех тех лиц, за кого он хочет подать голос. Он может, наконец, сосредоточить свои голоса на одном или нескольких кандидатах одного или нескольких списков; в этом случае он переименовывает желательных кандидатов и ставит рядом с их фамилиями то число голосов, которое он желает предоставить каждому из них. Такое число не может быть больше 3 — 5.

§ 7. При подсчете, каждый бюллетень, поданный за нераздельный список определенной группы, дает по одному голосу каждому кандидату данного списка и одновременно с сим данной группе дает столько голосов, сколько гласных предстоит выбрать. Каждый бюллетень, поданный за определенных кандидатов различных групп, дает каждой группе столько голосов, сколько ее кандидатов значится на бюллетене.

§ 8. Места распределяются между конкурирующими списками пропорционально числу голосов, завоеванных каждым списком.

§ 9. При пропорциональном распределении мест между списками за самостоятельный список считается каждый новый кандидат, не вошедший ни в один из своевременно заявленных списков.

§ 10. В пределах данной группы считаются избранными те кандидаты, которые получили наибольшее количество голосов. При равенстве голосов решает жеребьевка.

Переходя к оценке изложенной системы, мы повторим еще раз, что она, конечно, не может быть принята при диктатуре, не допускающей свободы образования партий или выражения мнений, враждебных классовым интересам пролетариата. Технически же она имеет следующие достоинства: 1) при данной системе свобода волеизъявления каждого кандидата безусловно обеспечена; 2) эта система приобщает к трудному делу ведения городского хозяйства самых талантливых, отборных представителей всех групп, всех интересов, всех сколько-нибудь организованных течений, и 3) реальные соотношения сил в избирательном корпусе почти математически отображаются и в представительном органе. Повидимому, единственным техническим недостатком этой системы является ее сложность, но, как свидетельствуют специалисты стран, где она практикуется (Герман, Дюмон, Габбуци и др.), население все-таки быстро осваивается с нею, и на практике никаких затруднений или возражений указанная сторона дела не вызывала.[1] Нельзя не отметить, наконец, что все системы пропорционального представительства могут быть построены не только на основе всеобщего избирательного права, но и на основе любых ограничительных систем, что мы наблюдали и наблюдаем теперь в целом ряде капиталистических государств.

Обращаясь, наконец, к оценке практических результатов, которые до сих пор принесло применение пропорциональных выборных систем в городском самоуправлении, мы видим, что эти результаты довольно пестрые. Во многих случаях пропорциональные выборы, при всех существующих ограничениях, все же ввели в городские советы тот или иной процент рабочих и способствовали более правильной постановке социальной политики и лучшему благоустройству фабричных окраин. Это наблюдалось в Баварии, Вюртемберге, а из городов в Гамбурге, Базеле, Берне, Брюсселе, Антверпене. В Италии, когда там существовала с 1882 и по 1891 г. пропорциональная система, начал усиленно развиваться муниципальный социализм. В других случаях пропорциональные выборы, создавая в хозяйственных органах целую радугу группировок, ведущих нескончаемую и страстную словесную борьбу, приводили к мало удовлетворительным результатам. Вместо деловых органов, из муниципалитетов получались неработоспособные парламенты в миниатюре, со всеми сложными закулисными махинациями, соглашениями и комбинациями, при шаткой и постоянно меняющейся исполнительной власти. Таким бесплодным и болтливым характером отличались, напр., в России эпохи Керенского центральные и районные городские думы, избранные по пропорциональной системе баварско-вюртембергского типа (хотя и в упрощенном варианте), на основе всеобщего избирательного права. За все время своей муниципальной деятельности пишущий эти строки никогда еще не участвовал в более бесполезных говорильнях, которые, как распорядительные органы, умудрились, растратив без учета массу

---

[1] В настоящее время существует особый прибор для механического подсчета голосов по системе д'Ондта, так называемый «Доктомер», изобретенный Б. А. Велиховым (см. цит. соч.).

городских средств, довести городское хозяйство Петрограда летом 1917 г. до полнейшей разрухи и паралича. Правда, такому результату сильно способствовало общее расплавленное состояние государственной жизни той эпохи, но все-таки применение мажоритарной системы выборов создало бы, вероятно, при данной обстановке, более работоспособный и ответственный состав думы.

В виду изложенного опыта, трудно произвести окончательную и объективную оценку пропорциональных систем. Мы думаем вообще, что едва ли может существовать какая-либо абстрактно-идеальная система избирательного права, применимая как универсальная панацея от всех зол и пригодная для всякой общественной обстановки. Избирательная система есть не только право, но еще и сумма рациональных приемов, рассчитанных на данную обстановку, а также на ту или иную специально поставленную цель. Впрочем, и право, по М а р к с у, есть не что иное, как надстройка или форма, в которую выливается то или иное экономическое содержание, которая притом сдерживает и сковывает это содержание. Поэтому не соответствующая данному содержанию правовая система, как бы она разработана и стройна ни была сама по себе, всегда оказывается нежизнеспособной.

8. СОВЕТСКОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ [1]

Советское правотворчество в области избирательного права вообще и муниципальной выборной системы в частности возбудило живой и острый интерес среди юристов. Однако до сих пор мы не имеем ни одного серьезного научного исследования, ему посвященного, ни в СССР, ни за границей, если не считать отдельных небольших глав в общих курсах по Советской конституции и советскому праву, нескольких публицистических статей и цитированной книги Б р о д о в и ч а, говорящей о м у н и ц и п а л ь н о м избирательном праве лишь мимоходом. Стоит ли добавлять, что мнения советских и буржуазных теоретиков о нашей выборной системе диаметрально противоположны?

Советскую избирательную систему нельзя рассматривать как некое отвлеченное порождение юридической мысли, навязанное жизни извне, вне той исторической обстановки, в которой она родилась и развилась. И если мы подойдем к ее рассмотрению и оценке строго объективно, а именно с этой историко-эмпирической точки зрения, то легко поймем, что Октябрьская революция никакой иной системы и не могла создать, что эта оригинальная, но в достаточной степени целостная и стройная система естественно и, так сказать, бесспорно кристаллизовалась в самом горниле революции, как продукт коллективного творчества. Имени ее изобретателя мы не знаем.

---

[1] Источники: С. М. Б р о д о в и ч, Советское избирательное право, Л., 1925; М и х а й л о в, Советское представительство и избирательное право, журн. «Власть Советов», 1922, № 4 — 6; П. С т у ч к а, Учение о государстве и конституции РСФСР, М., 1923, стр. 202 — 213; Г у р в и ч, Основы советской конституции (несколько изданий).

Западно-европейские обществоведы, не исключая и К а у т с к о г о,[1] критиковали советское избирательное право с точки зрения обычных юридических критериев, забывая о том, что оно вошло в жизнь не в эволюционном, а в диалектическом порядке, путем о т р и ц а н и я как старых норм, так и старых критериев.

Нижеследующие существенные признаки, присущие советскому избирательному праву, ярко, резко и четко отграничивают его от всех существовавших до сих пор выборных систем, не исключая и системы всеобщей с ее четырехчленной формулой.

1) Советское избирательное право стремится провести принцип действительной, а не мнимой всеобщности, но лишь в отношении трудового класса. Современная буржуазия, а равно и часть бывшей, ныне деклассированной буржуазии, вовсе лишены избирательных прав. Здесь мы сталкиваемся с новым принципом т р у д о в о г о ц е н з а и с небывалым еще объектом ограничений.

Согласно ст. 64, гл. 13, разд. IV, организация советской власти на местах, Конституции РСФСР,[2] «правом избирать и быть избранными в советы пользуются, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т. п., следующие обоего пола граждане РСФСР, коим ко дню выборов исполнится 18 лет: а) все добывающие средства к жизни производительным и общественнополезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом для извлечения прибыли; б) солдаты советской армии и флота; в) граждане, входящие в категории а и б, потерявшие в какой-либо мере трудоспособность.

Согласно же ст. 65 того же узаконения (ст. 69 Основного закона РСФСР, принятого XII Всер. съездом) не избирают и не могут быть избранными, хотя бы они входили в одну из вышеперечисленных категорий: а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; б) лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.; в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; г) монахи и духовные служители церковных и религиозных культов; д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома.

Кроме того, приведенной статьей установлены естественные ограничения (пункты «е» и «ж»),

В дополнение к приведенным о с н о в н ы м статьям, устанавливающим советское избирательное право в общих чертах, были изданы соответствующие статьи Постановления ВУЦИК об избирательных правах граждан, 1921 г., Положения о выборах в горсоветы, 1921 г.,

---

[1] K a u t s k i, «Kampf», 1921, № 12.

[2] Здесь мы ссылаемся на первоисточник, а именно на Конституцию, принятую в 1918 г. на V Всер. съезде советов. Аналогичные статьи ныне действующей Конституции РСФСР, принятой XII Всер. съездом советов, —68, Конституции УССР—20, БССР — 3 и 5, и т. д.

Инструкции о порядке производства выборов, утвержденной ВЦИКом 11 августа 1924 г., Положения об избирательных правах граждан и порядке производства выборов, изданного ВЦИКом 10 сентября 1924 г., Инструкции о выборах в советы, утвержденной президиумом ЦИК СССР 16 января 1925 г. Все перечисленные узаконения и инструкции между прочим конкретизируют и детализируют трудовой ценз, а равно проводимые ограничения как чисто классового, так и политического характера. Наконец, в том же направлении конкретизации и детализации трудового ценза и проводимых как классовых, так и политических ограничений действовали и действуют местные избирательные инструкции, как, напр., Московская избирательная инструкция 1922 г., Инструкция Дальревкома от августа 1924 г., Украинская избирательная инструкция 1924 г., Инструкция Северо-кавказского краевого исполкома от августа 1924 г. и т. д.

В результате всего отмеченного правотворчества, классовый принцип и трудовой ценз ныне прочно установлены в советском законодательстве, а избирательные инструкции ВЦИКа 1926 г. подчеркнули недопустимость отступления от сказанных начал, что вызвало в городах зимой 1926/27 г. значительное увеличение количества лиц, лишенных избирательных прав из числа нетрудового или политически ненадежного элемента. Количество устраненных от выборов в городах в 1923 г. равнялось 8,2%, [1] а в 1926 г., судя по цифрам Северного Кавказа, оно, вероятно, превышало 12%. На долю торговцев падает 79%, на долю духовенства 8,1%, на политический ценз около 3,4%, на естественные ограничения (судимость, душевные болезни, подопечность) — 7,4%.

Обращаясь к оценке советского избирательного права в отношении круга избирателей, мы подчеркнем еще раз, что соответствующие ограничения возникли естественно в процессе революции. Закон лишь закрепил тот порядок выбора в советы, которые существовали в 1905 и в 1917 гг., еще до Октябрьской революции. Советские теоретики (Бродович, Рейснер, Стучка, Челяпов) указывают, что трудовой ценз призван защищать органы пролетарской диктатуры от проникновения инородного элемента и что он является целесообразным средством защиты чистоты классового состава пролетарских органов власти. [2] Буржуазный элемент мог бы привести к внутреннему их разложению. [3] Равным образом и «политический ценз необходим, пока существуют еще группы, действующие в ущерб интересам социалистической революции». С другой стороны, противники как трудового, так и политического ценза (Каутский) указывают, а) что всякая ограничительная система принципиально недопустима, б) что дореволюционные советы не являлись государственными органами публичной власти, а только чисто революционными органами, и посему их практика до Октября не может служить примером, в) что

---

[1] Статистич. сборник НКВД РСФСР «Избирательная кампания по РСФСР за 1923 год».

[2] Бродович, цит. соч., стр. 40.

[3] Там же, стр. 47.

среди буржуазного элемента имеются признанные специалисты по городскому хозяйству и г) что полная всеобщность избирательного права не могла бы существенно изменить, при диктатуре пролетариата, большинство в советах и конечные результаты их деятельности, а только создала бы в местных органах самоуправления полезную критику со стороны оппозиционного меньшинства.[1] Интересна осторожная позиция В. И. Ленина по рассматриваемому вопросу: «Лишение буржуазии, — говорит он, — избирательных прав не составляет обязательного и необходимого признака диктатуры пролетариата; было бы ошибкой заранее ручаться, что грядущие революции в Европе непременно дадут все или большинство ограничений избирательного права; это может быть так. После войны и опыта русской революции это, вероятно, будет так».[2] Во всяком случае, как указывают советские теоретики, едва ли можно оспаривать тот факт, что «трудовой ценз способствует развитию классового самосознания и революционизированию широких трудовых масс и что поэтому для диктатуры пролетариата в переходную эпоху трудно от него отказаться ради какого-либо отвлеченного принципа или же мотивов узко-хозяйственной целесообразности. Советский строй является пока единственным в своем роде примером для международного пролетариата, и строгое проведение в нем классового принципа прямо служит целям интернациональной пропаганды».

Вместе с тем нельзя не согласиться с другим тезисом, выдвигаемым т. Бродовичем:[3] «Ни республиканским, ни местным инструкциям, — говорит он, — не удалось до сего времени с исчерпывающей ясностью, полнотой и конкретностью наметить границу между допускаемыми к выборам гражданами и устраняемым от них нетрудовым элементом. Некоторая изменчивость и неопределенность границ трудового ценза остается таким образом еще не устраненной». Эта неопределенность и сложность законодательного и юридического материала особенно вредно отзывается на практике средних и небольших городов, часто лишенных, в лице своих избирательных комиссий, должной осведомленности и правового чутья.[4]

2) Второй существенный признак советской избирательной системы заключается в том, что избирательной единицей в ней служит не только тот или иной территориальный округ, но и однородная производственная или профессиональная единица (завод, фабрика, предприятие, учебное заведение, профсоюз). Выборы базируются не на распыленной массе избирателей, как в других системах, а на тех

---

[1] Kautski, цит. соч., стр. 17 — 18.
[2] Ленин, Собрание сочинений, т. XV, стр. 467 и следующие.
[3] Цит. соч.
[4] Например, новочеркасская практика 1926/27 гг. не обошлась без досадных недоразумений. Один из членов горсовета и председатель местного профсоюза, за месяц перед тем избранный на последний пост почти единогласно, был лишен избирательных прав только потому, что он в голодный год служил понамарем. Несколько членов профсоюзов и советских работников были лишены избирательных прав за мелкое домовладение или торговлю родителей, давно умерших. По жалобам почти все были восстановлены в правах, но ненужное раздражение все же имело место.

реально существующих общественных группировках и объединениях, которые возникли на почве общности производственной деятельности. Таким образом, по мысли советских законодателей, разрыв между политической и экономической жизнью ликвидируется, и одновременно обеспечивается тесная связь между избирателями и депутатами в горсоветы, всей же системе придается наибольшая степень безыскусственности и гибкости.

До 1924 г. самым уязвимым местом данной системы избирательных единиц была трудность обеспечить осуществление избирательного права тем домашним хозяйкам, кустарям, ремесленникам, домовым рабочим, извозчикам, которые не входят в предприятия и не организованы в профсоюзах. Эти группы городского населения были меньше всего втянуты в государственное и хозяйственное строительство и давали на городских выборах наивысший процент абсентеизма. Были нередки случаи, когда они вовсе игнорировались. Только Инструкция по выборам ЦИКа СССР 16 января 1925 г. определенно установила организационные формы, которые должны служить привлечению к выборам широких слоев неорганизованного населения. Так, статья 25 упомянутой Инструкции требует для этой категории граждан проведение избирательных собраний по территориальным единицам (районам, участкам и т. д.).

3) Третьей важной и характерной особенностью советской избирательной системы является та, что выборы в условиях СССР происходят на основе однопартийной системы, причем в роли этой единой политической организации выступает ВКП (б). Это обстоятельство, в связи с дезорганизованностью других течений, устранением нетрудового элемента, профессионально-производственным базисом избирательной системы и открытыми выборами обеспечивает за коммунистической партией большинство в горсоветах. [1] До 1925 г. на волю избирателей производилось со стороны господствующей партии весьма энергичное давление, но в последние два года на избирательных собраниях, вследствие соответствующих разъяснений из центра, свобода волеизъявления в большинстве случаев формально обеспечена.

4) Четвертым существенным признаком советской избирательной системы служит обеспеченная в ней тесная связь депутатов с избирателями. Эта связь достигается: а) профессионально-производственной базой выборов, при которой избранник обыкновенно лично и хорошо известен избирателям и продолжает находиться с ними в трудовом контакте после выборов, б) предвыборными наказами избирателей и периодическими отчетами представителей, в) ежегодной сменой состава горсоветов и д) правом досрочного отозвания членов горсоветов со стороны избирателей, установленным ст. 75 Конституции РСФСР [2] и § 6 Положения о горсоветах 26 января 1922 г.

Право досрочного отозвания депутатов, неправильно называемое некоторыми теоретиками «правом отзыва», вне СССР осуществляется только в Соединенных штатах Сев. Америки,

---

[1] В 1922 г. коммунистов в горсоветах было 69,6%, в 1923 г. —64,7%.

[2] Соответствующей статьи в конституциях УССР и БССР не имеется.

а именно в 119 городах.[1] Для действительности постановки вопроса об отозвании требуется там от 15 и до 25% общего количества голосов, полученных городским представителем на последних выборах. К сожалению, ни наше законодательство, ни инструкции не выясняют в достаточной степени самую технику отозвания, причем данное важное право еще остается у нас почти повсеместно чисто декларативным.

Нельзя не коснуться вопроса, живо обсуждаемого советскими теоретиками,[2] а именно, в какой мере существует в советской избирательной системе равное, тайное и прямое голосование, а равно пропорциональное представительство.

Что касается р а в е н с т в а, то ни куриальной, ни плюральной системы выборов советское законодательство не знает. Но, с другой стороны, оно не признает, как это делают теоретики всеобщего и равного избирательного права, «абстрактного идеала формального равенства», противопоставляя ему ценностный «принцип социальной целесообразности», согласно коему даются избирательные привилегии наиболее ценному в социальном отношении классу — промышленному пролетариату, «призванному поднять и повести за собой массу крестьянства, кустарей, ремесленников и служащих». По нашему законодательству горсоветы, местные исполкомы и избирательные комиссии могут сами устанавливать нормы представительства отдельных групп городского населения. В результате, как указывает С. М. Б р о д о в и ч, рабочие, занятые в предприятиях, избирают одного депутата на 50 — 100 человек, служащие — одного депутата на 100 — 200 человек, а неорганизованное население — одного на 200 — 1 000 человек.

Что касается т а й н о г о или же открытого г о л о с о в а н и я, то этот вопрос ни Конституцией, ни избирательными инструкциями ВЦИК 1922, 1924 и 1925 гг. н е п р е д р е ш е н и предоставлен разрешению губернских (областных) избирательных комиссий. Однако обычай повсеместно проводит о т к р ы т о е голосование. Существует презумпция, что при отсутствии экономического давления в СССР граждане могут голосовать открыто без всякого для себя ущерба. В пользу открытого голосования, действительно, говорит упрощение техники выборного производства и ускорение последнего.

Однако катедер-социалистические теоретики современного государственного права настойчиво высказываются за тайное голосование, которое, по их мнению, одно только может обеспечить свободу волеизъявления и устранить давление на лиц, так или иначе зависимых.

Что касается п р я м о г о голосования, то в пределах муниципальных выборов никакой «степенности» в советской избирательной системе не существует, так как граждане выбирают членов горсовета непосредственно.

Наконец, что касается «пропорциональности», то если понимать под нею представительство меньшинства, согласно обычной научной

---

[1] Montagu H a r r i s, цит. соч., стр. 274.

[2] С т у ч к а, цит. соч., стр. 211; Б р о д о в и ч, цит. соч., стр. 74 — 87; Р е й с н е р, цит. соч., стр. 110 и след.

терминологии, — пропорционального представительства в советской системе нет и по существу быть не может, как это было выяснено выше. По нашему избирательному закону избранными признаются кандидаты, получившие простое большинство голосов. Поэтому никак нельзя согласиться с П. Стучкой в том, что «наша система признает и фактически проводит пропорциональные выборы».[1]

Резюмируя сказанное по предмету советской избирательной системы в городском самоуправлении, мы видим, что эта система есть целостный продукт пролетарской революции. Она сводится к коллективному представительству трудового населения, построенному на производственной основе и всецело руководимому партией ВКП(б). Ее цель — закрепить завоевания социалистической революции в СССР и дать толчок к мировой социальной революции.

Логически и объективно ее можно оценивать и критиковать не с точки зрения узко-хозяйственной целесообразности, а только посредством революционного критерия, имманентного ей самой.

В заключение мы должны отметить, что построение и развитие советской избирательной системы, как и всякой реальной системы, постепенно вырастающей из коллективной жизни класса, а не из кабинетного творчества какого-либо индивидуального теоретика, далеко еще не закончены, как это превосходно выяснил С. М. Бродович в своем сжатом, но поразительно систематическом и исчерпывающем анализе. Более того: в советской системе жив только дух и построен стержень, но самый скелет и дифференцированная нервная система еще только начинают складываться Не хватает ни кодификации, ни унификации, ни детализации, особенно же в порядке проведения выборов. Правда, здесь отчасти сказываются неприязнь к бюрократическим формальностям вообще и признание свободного правотворчества на местах. Однако всякая система есть система, а не только «направление». Нет и не будет той социальной и государственной системы (если только она претендует на прочность), которая бы не детализировалась, не выливалась в те или иные конкретные формы и не фиксировала бы строго свои нормы. Между тем у нас еще нет, особенно же в глухой провинции, ни технически совершенного порядка составления избирательных списков и порядка установления кандидатур, ни правильного учета населения, пользующегося избирательными правами, ни строго организованного оповещения граждан о предстоящих выборах, ни надлежащего упорядочения сроков, ни в деталях разработанного порядка открытия и ведения избирательных собраний, ни установленного законом способа голосования, ни даже норм представительства отдельных групп городского населения, увязанных в общегосударственном масштабе. В основном законодательстве о муниципальных выборах говорится только в общих чертах, а местные инструк-

---

[1] П. Стучка, Учение о государстве и Конституции РСФСР, 2 изд., М., 1923, стр. 211.

ции, там, где они существуют, дают весьма пеструю и часто меняющуюся картину. Случалось, что они вводили новые нормы, почерпнутые не из истолкования действующего законодательства, а из собственного усмотрения того или иного местного учреждения. Наконец, как правильно указал т. Каганович на Всесоюзном совещании по советскому строительству, местные избирательные комиссии далеко не везде стоят на высоте своих задач. В результате — абсентеизм избирателей, который лишь очень медленно изживается. Правда, избирательная инструкция ЦИКа СССР от января 1925 г. сделала важный шаг в деле выборного правотворчества и урегулирования самых выборов, но увенчание здания — впереди и требует еще колоссальной созидательной работы.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

КОМПЕТЕНЦИЯ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. ОБЪЕМ КОМПЕТЕНЦИИ, ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрев муниципальное избирательное право как с теоретической стороны, так и в его фактическом отображении, мы выяснили все решающее значение такового в вопросе о направлении и характере муниципальной деятельности. Однако направление действий муниципальных органов еще отнюдь не предрешает объема их компетенции, прав и обязанностей, т. е. круга их ведомства и пределов власти. Между тем от упомянутого объема прямо зависит значительность роли городского хозяйства и степень его реальной охватывающей силы, одним словом, его размаха в осуществлении городского благоустройства в тесном и широком смысле этого понятия. Если наиболее широкое представительство трудового населения в городских органах обеспечивает правильное понимание его многочисленных потребностей и социальных интересов, то, в свою очередь, наиболее широкая муниципальная компетенция позволяет охватить эти интересы и потребности самым полным образом.

Объем компетенции, прав и обязанностей городского самоуправления определяется: 1) действующим законодательством; 2) обычным правом, если законы почему-либо формально не предусматривают те или иные отрасли городского хозяйства, и 3) инициативой муниципальных органов, поскольку в действующем законодательстве не содержится прямого запрещения городскому управлению заниматься каким-либо кругом дел, а эти дела, по новизне своей, не предусмотрены и местной традицией.

При рассмотрении муниципальных прав и компетенции в различных государствах прежде всего бросается в глаза значительная пестрота картины. Некоторые авторы[1] находят нужным

[1] М. Петров, Муниципальные системы Запада («Изв. М. Г. Д.», 1914); П. В. Зытин, Коммунальное хозяйство Москвы, стр. 12 и др.

различать в этом вопросе юридическую и фактическую стороны, причем они полагают, что, «при всем разнообразии соответствующих юридических норм, фактически во всех странах в компетенцию городских самоуправлений входят приблизительно одни и те же отрасли». Мы думаем, что это не совсем так и что даже в отношении объема ф а к т и ч е с к о й компетенции городских самоуправлений в разных государствах наблюдается целая гамма, начиная от «безграничной компетенции швейцарской и немецкой городской коммуны» [1] и кончая «ограниченностью круга ведомства коммунальных органов Франции» [2] и особенно Италии. Случается, как мы увидим ниже, и то, что при широкой юридической компетенции фактический круг ведомства самоуправления значительно сужен.

Грубым образом компетенция центральных правительственных органов и органов местного самоуправления обычно разграничивается так, что первые ведают общегосударственные дела, а вторые обслуживают местные хозяйственные «пользы и нужды». Однако провести четкую грань между первым и вторым родом деятельности на практике весьма затруднительно. При городском характере современной культуры государство едва ли может быть вовсе не заинтересованным, напр., в правильном обеспечении низшего образования или социальной помощи в городах, в регулировании городской промышленности и торговли, не говоря уже о больнично-санитарных мероприятиях, которые вообще нельзя успешно проводить только в узко-городском масштабе. С другой стороны, вследствие усложнения общегосударственных дел, последние не всегда могут быть удовлетворительно обслуживаемы одними бюрократическими учреждениями, и привлечение сюда сил местных самоуправлений подчас становится неизбежным. Отсюда — проблема нормализации и детализации в разграничении объектов центрального и местного, а также районно-коммунального, сельского и муниципального управления, смотря по условиям, исторически сложившимся в данном государстве.

Опыт городского хозяйства определенно выяснил все первостепенное значение точного и детального перечисления в законе всех пунктов муниципальной компетенции и строгого разграничения общегосударственных, районно-коммунальных, сельских и муниципальных функций. Там, где круг ведомства местного самоуправления в законе точно не очерчен (напр., во Франции, Италии, Бельгии), [3] сплошь и рядом случается, что коммуны просто игнорируют ту или иную отрасль хозяйства, а обвинение в бездействии муниципальной власти отклоняют ссылкой на бездействие центральных администра-

---

[1] Выражение А. Р и с с а (цит. соч., стр. 12).

[2] Перси А ш л е й, Местное и центральное управление, стр. 7.

[3] Французский закон, перечислив одни о б я з а н н о с т и городского самоуправления, указывает, что последнее ведает, кроме перечисленных, «все дела коммуны»; итальянский закон предоставляет городам ведать все «свойственные коммунальному управлению дела», а бельгийский закон ограничивается указанием, что городское управление ведает «местные дела», и перечисляет лишь немногие обязательные для городов предметы ведения. Любопытно, что именно в перечисленных странах муниципальная компетенция наиболее ограничена.

тивных органов или более крупных единиц местного самоуправления. Наоборот, посредством конкретной детализации круга ведомства городской общины (напр., в Англии и СССР) закон выдвигает и как бы твердо фиксирует м у н и ц и п а л ь н у ю п р о г р а м м у, которую желательно выполнить той или другой группе городов данного государства. В последнем случае пренебрежение каким-либо пунктом этой программы ложится бесспорно на моральную ответственность городского самоуправления, так как оно осведомлено о всей полноте лежащих на нем задач со стороны авторитетной государственной власти.

Правда, в государствах полицейски-бюрократического типа (дореволюционная Россия), где бюрократия привыкла ревниво относиться к деятельности местных самоуправлений и явно не доверять з е м щ и н е, т. е. общественным силам даже господствующего класса, исчерпывающее перечисление пунктов муниципальной компетенции вызывает возражения, так как опасаются, что случайно пропущенные законом пункты или же дела, вновь выдвинутые жизнью, останутся надолго вне ведения городского общественного управления, и что, с другой стороны, теми или иными пунктами будут насильно навязаны самоуправлению дела, его не интересующие.[1] Такие же возражения раздаются и в тех более демократических государствах (Франция), где власть склонна, в силу исторических причин, к чрезмерной централизации и к поглощению муниципального начала парализующей силой центрально-административного аппарата. Однако считаться с подобными возражениями и опасениями нет основания: государственная теория самоуправления решительно восстает против конкуренции центральных и местных органов управления, вырастающей на почве капиталистической экономики. Кроме того, самое полное перечисление в законе пунктов муниципальной компетенции вовсе не исключает возможности включения в тот же закон безусловно широкого указания на «все прочие дела городской коммуны, индивидуально не перечисленные». Наконец, тем менее можно говорить о каких-либо возражениях такого рода в отношении законодательства СССР, где органы местного самоуправления всецело вдвинуты в общий строй государственных органов и выполняют, вместе с центральным административным аппаратом, одну и ту же государственную и классовую задачу.

Остановимся отдельно на компетенции, правах и обязанностях городского самоуправления с исторической и общетеоретической точек зрения, а затем приведем вкратце конкретное описание соответствующих особенностей в важнейших государствах.

2. МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ

Термин муниципальная «компетенция» можно понимать в широком и узком смысле. В первом случае в нее войдут все права и обязанности городских самоуправлений и вообще весь установленный круг

---

[1] На изложенной точке зрения, напр., стоял известный проект реформы Городового положения, выработанный в 1907 г. комиссией при Петербургской городской думе.

деятельности последних; во втором случае под компетенцией подразумевается круг ведомства, разрешенного представителям городского населения свободно и факультативно, причем как специально предоставленные городскому самоуправлению юридические права, так и принудительно возложенные на них обязанности могут быть рассматриваемы особо.

Хотя в «городах-государствах», т. е. в древнем «полисе» греков и римлян, городской общины в современном смысле этого слова не существовало, а следовательно не могло быть и коммунального хозяйства, однако круг ведомства городской власти был для того времени весьма широким. Это явление понятно, так как муниципальное хозяйство совпадало тогда с государственным хозяйством, охватывая все коллективные потребности эпохи. В средние века первоначальная компетенция зародившейся городской общины, или коммуны, ограничивалась, как указывалось, призрением бедных и низшим образованием, но затем постепенно расширялась, по мере развития местных потребностей и товарообмена, а также ослабления в городах феодального влияния. Позднее, развивающееся национальное государство стремится создать централизацию власти и ограничить компетенцию городов, но последние либо вступают с государями в борьбу за свои права с переменным успехом, либо заключают с ними союз для совместной борьбы с живучим еще феодализмом. Приэтом в некоторых государствах (Англия) городам удалось не только сохранить свои права и компетенцию, но еще и расширить их, а в других государствах города пережили более или менее продолжительный период подчинения и ограничения своих правомочий. В XIX в. городская буржуазия (бюргерство), вместе с развитием капиталистического хозяйства, повсеместно становится господствующей силой и отвоевывает в захватываемых ею муниципальных органах все более широкую компетенцию, под надзором и контролем центрального правительства.

Государственная власть последнего столетия в большинстве случаев не только не возражала против передачи городским коммунам местных дел, им близко знакомых, но и возлагала на города выполнение целого ряда общегосударственных дел и повинностей. Здесь сказывался простой принцип экономии сил, так как быстро и мощно расцветающий капитализм до крайности усложнял государственные задачи, а в последней стадии своего развития окончательно перенес центр тяжести государственных забот с чисто локальных интересов и споров на завоевание колониальных рынков и широкие империалистические замыслы.

Современная муниципальная компетенция, как указывалось, имеет в различных государствах разный объем, но почти повсеместно она и в настоящее время более или менее широка. Перечислив все те дела (кроме административных, финансовых и общегосударственных обязанностей), которые могут быть поручены городским общинам, а с теоретической точки зрения и д о л ж н ы находиться в их заведывании, мы легко придем затем путем исключения к усвоению всей пестрой муниципальной действительности. Полученная посредством перечисления всех возможных пунктов максимальная, а по нашему

мнению и о п т и м а л ь н а я, компетенция [1] городского самоуправления — кстати сказать — приблизительно соответствует реальной действительности в Швейцарии и государствах Германии, — именно в странах с наиболее обширной муниципальной компетенцией. Как это ни противоречит на первый взгляд общепринятому мнению, основанному на терминологической видимости вещей, но можно утверждать, что и в СССР местное пролетарское самоуправление в больших городах, т. е. то же м у н и ц и п а л ь н о е управление, в лице большинства секций горсоветов и отделов исполкомов, под лозунгом «власть на местах», и на особо выделенные местные средства, также ведает, с соответствующими пролетарской диктатуре изменениями и дополнениями и за небольшими исключениями, всеми перечисляемыми нами ниже категориями хозяйственных дел.

Вот те важнейшие дела, задачи и учреждения, которые, кроме административных, специально финансовых и общегосударственных, ведаются городскими самоуправлениями: [2]

I. Основное городское благоустройство (базис)

1) Производство энергии (электрические станции и электрификация; газовые заводы; использование белого угля).

2) Заведывание территорией города и земельное хозяйство (установление и расширение городской черты, учет земельного фонда, эксплуатация земель, сельскохозяйственные предприятия).

3) Планировка и перепланировка города (съемка и нивелировка; разработка плана; разбивка улиц и площадей; снос старых домов и кварталов; упорядочение и перепланировка окраин; процесс планировки).

4) Строительство общественных и частных зданий; новое строительство; дешевое строительство; восстановление и ремонт жилищного фонда; участие в рабочем кооперативном строительстве; разработка права застройки; вопрос о рациональном мелком строительстве.

5) Зеленые насаждения (сады и парки, скверы и бульвары, уличные насаждения, оранжереи).

6) Жилищный вопрос (создание и эксплуатация жилищного фонда и муниципальных зданий, городская жилищная инспекция, городское бюро по учету свободных помещений и т. п.).

II. Городское благоустройство в тесном смысле

(преимущественно уличное благоустройство)

7) Замощение и пути сообщения (мостовые и шоссе, тротуары, площади, искусственные дорожные сооружения — мосты, дамбы, гати; набережные, каналы; уход за улицами).

---

[1] Логически и теоретически трудно оправдать исключение из упомянутой максимальной, но в то же время и оптимальной компетенции той или иной категории перечисляемых дел, так как все они относятся к коллективным и чисто местным потребностям городских жителей, все они могут быть проводимы на местные средства и все они имеют своей целью достижение городского благоустройства в узком и широком смысле.

[2] Главнейшие источники перечня: Д а м а ш к е А., Задачи городского хозяйства; С в я т л о в с к и й, Задачи гор. хозяйства; Гор. хоз. в Париже и Англии; Т о т о м и а н ц, Задачи гор. самоуправления, Спб., 1902.

8) Средства сообщения, транспорт и связь (трамвай, автобусы и таксомоторы; городские железные дороги и метрополитены; водные сообщения и пароходство, паромы и переправы; мастерские и гаражи; конножелезные дороги и конные омнибусы; телефонная сеть и абоненты; радиопередачи).

9) Регулирование уличного движения (уличная сигнализация и дирижерство; островки безопасности; подземные и надземные пути; выработка и издание специальных правил).

10) Освещение (уличное освещение; освещение муниципальных зданий).

11) Отопление и вентиляция муниципальных зданий.

III. Городское благоустройство в широком смысле

(удовлетворение социальных нужд)

А) Материальных:

12) Водоснабжение города (водопроводы; артезианские колодцы; водовозы; обеспечение населения кипяченой водой).

13) Очистка города (канализация, биологическая очистка и поля орошения; мусоросожигание, ассенизационные обозы и свалки; очистка улиц и площадей; сточные канавы и ливнестоки).

14) Санитарные предприятия и мероприятия (санитарный надзор; бани, купальни, душевые ванны, парикмахерские, прачечные, дезинфекционные камеры, общественные уборные и писуары, утилизационные заводы; борьба с дымом и пылью и т. п.).

15) Врачебная и больничная помощь (планировка, постройка и содержание больниц, бараков, амбулаторий, диспансеров; городские родильные дома; приюты для беременных; врачебная помощь на дому; скорая помощь; аптечное дело; лаборатории для исследований).

16) Борьба с эпидемиями, заразными болезнями и детской смертностью (предохранительные прививки, изоляционные помещения и карантины; борьба с туберкулезом и луэсом; приюты для недоношенных, капли молока, ясли, площадки; летние колонии для больных и хилых детей; выдача пастеризованного молока).

17) Похоронное дело (похоронные бюро; кладбища; кремация; морги).

18) Организация питания (муниципальные мельницы, элеваторы, хлебопекарни и хлебные лавки; снабжение города молоком и молочные фермы; муниципальные огороды и фруктовые сады; скотопригонные дворы, бойни, заводы при бойнях; мясные лавки; крытые рынки, торговые площадки и надзор за пищевой торговлей; холодильное дело).

19) Охрана труда и социальное обеспечение (биржи труда; бюро труда; борьба с безработицей и общественные работы; повышение производительности труда в муниципальных предприятиях; нормировка и рационализация труда; социальное страхование и пенсионное дело).

20) Торгово-промышленная политика муниципалитетов (муниципализация промышленных и торговых предприятий; упорядочение частных рынков и базаров; установление порядка устройства и открытия в городах промышленных предприятий; надзор за мерами и весами).

21) Борьба с дороговизной жизни (таксы на продукты; установление карточных систем; устранение посредников; помощь кооперации).

22) Общественное призрение (гостиницы и постоялые дворы; ночлежные дома и дезинсекция; дома старости; дома для душевнобольных; убежища для инвалидов, слепых, глухонемых, идиотов и эпилептиков; дома трудолюбия и работные дома; призрение детей — детские дома, сиротские дома и приюты для подкидышей; патронаж)[1].

23) Правовая деятельность (мировые и третейские суды; организация суда над малолетними; бесплатная юридическая помощь; муниципально-юридические секции и городские юрисконсульства).

24) Пожарное дело (пожарный надзор; пожарная сигнализация; пожарные команды, организация пожарной охраны городских предприятий и общественных учреждений; здания и сооружения пожарных организаций; пожарные курсы и ремесленные мастерские; страхование от огня).

25) Политика безопасности (обеспечение общественной безопасности; ночная охрана домов; меры против наводнений и снежных заносов; борьба с ледяной стихией; надзор за морскими и речными купаниями).

Б) Духовных:

26) Народное образование в муниципальном масштабе (дошкольное воспитание; школьное образование начальное и среднее; профтехнические и художественные школы; подготовительные, дополнительные и праздничные школы; специально коммунальное и муниципальное образование; помощь учащимся посредством бесплатных учебных пособий, дешевого обмундирования, дарового отпуска завтраков, организации практических занятий; школьная гигиена; выработка типов школьных построек; организация физкультуры и стадионы; внешкольное образование — народные университеты и дома, библиотеки и читальни; муниципальные выставки, музеи, зоологические сады и обсерватории; муниципальное издательство).

27) Муниципальная эстетика и развлечения (театры, открытые сцены, кинематографы; певческие хоры и любительские оркестры; музыка в садах; осмотры картинных галерей; памятники, заповедники, фонтаны и каскады; праздничные и траурные украшения; охрана художественных и исторических сокровищ; премирование красивых зданий; утверждение фасадов зданий, типов архитектурных украшений, вывесок, витрин, киосков).

28) Охрана нравственности (борьба с нищенством, проституцией, пьянством, хулиганством).

Приведенным приблизительно перечнем дел намечаются и те важнейшие конкретные з а д а ч и, которые может и должен ставить себе современный капиталистический город. [1] В громадном большин-

---

[1] В виду ограниченности места мы могли привести лишь пробный перечень дел, которые, повидимому, чаще всего фигурируют в муниципальной литературе, отнюдь не претендуя на его исчерпывающую полноту. Более подробно эти дела перечислены в моем «Опыте муниципальной программы». По существу они будут затронуты в моем «Специальном курсе гор. хозяйства».

стве из них заинтересован и с о в е т с к и й г о р о д, которому важно сделать доступным для пролетариата и для фабричных кварталов все то, чем пользуется на Западе городская буржуазия. Само собою разумеется, что он свое главное внимание обратит на пункты о перепланировке рабочих окраин и строительстве для рабочих, об охране труда, социальном обеспечении и призрении и на социальную политику; что он позаботится, в первую очередь, о создании рациональных и гигиенических рабочих поселков (соединив их с центром дешевым трамвайным сообщением), домов отдыха, санаториев для трудового населения, общедоступных амбулаторий и диспансеров, домов матери и ребенка, бесплатных народных читален; что он должен, наконец, вплотную поставить вопрос о грядущем социалистическом синтезе города и деревни (см. главу XVI) со всеми вытекающими отсюда выводами, обратив главное свое внимание на идею «городов-садов» и на мелкое строительство. Как видно отчасти из приведенного перечня муниципальной компетенции, именно эти последние пункты меньше всего разработаны в капиталистических странах, но далеко и не все советские города переносят на них центр тяжести своей деятельности. В этом отношении много мог бы сделать перспективный план, составленный и проводимый в общегосударственном масштабе. С другой стороны, было бы серьезной ошибкой думать, как это нередко случается в провинции, что технические достижения Запада в области муниципальной культуры для СССР неинтересны и неприемлемы. Из них неприемлема лишь та расточительная и ненужная р о с к о ш ь, которая не оправдывается ни научной, ни эстетической, ни моральной культурой, как, напр., американские небоскребы, мраморные дворцы, мозаиковые мостовые, движущиеся тротуары, канализация для проведения озона, отопление улиц, остекление городов, спальные и погребальные трамваи и т. п., не говоря уже об урегулированной проституции, кокаинизме, эфиромании и прочих вредных продуктах капиталистического города. Заимствовать положительные культурные достижения, избегая продуктов расточительности, изнеженности и разложения, — такова, в общих чертах, наша муниципальная задача.

3. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВА [1]

При самой значительной компетенции, т. е. широко установленном к р у г е ведомства, городское самоуправление, вместе с руководимым им муниципальным хозяйством, оказалось бы бессильным, если бы ему, как самостоятельному субъекту хозяйства, не были предоставлены некоторые неотъемлемые юридические права, осуществляемые на основании закона, по возможности без разрешения органов вышестоящих. Бесправие есть почти всегда спутник бессилия. И если бы самоуправление не обладало правами, оно бы не было самоуправлением.

Перечислим те права, которые могут и должны быть предоставлены городской самоуправляющейся общине.

---

[1] R a y n o u a r d, Histoire du droit municipal, I и II, Paris; H u g o, Die deutsche Städteverwaltung; G o m m e, Principles of Local Government.

Во-первых, право юридического лица. Согласно этому праву, городское самоуправление может заключать контракты, приобретать и отчуждать имущества, искать и отвечать на суде, принимать на себя разного рода обязательства, заключать займы, предпринимать анкеты и пр., гарантируя исправное выполнение своих обязательств всем городским имуществом. Право юридического лица у городского самоуправления принципиально не отрицается ни одним из действующих законодательств, но часто требуется утверждение выше стоящими органами той или иной категории актов, осуществляемых на основании упомянутого права.

Во-вторых, право распоряжения городским имуществом. Сюда относится, напр., право назначения цен за аренду или за пользование городскими землями, жилищным фондом, дарование концессий на устройство различных предприятий, сопряженных с пользованием городской землей, и т. п. Правительственный надзор и здесь сплошь да рядом вмешивается в соответствующие постановления муниципальных органов.

В-третьих, право заведывания муниципальными предприятиями и общественными учреждениями. Упомянутое бесспорное право почти тождественно с предыдущим, но рассматривается некоторыми авторами особо, так как правительственный надзор реже всего вмешивается в дела самостоятельного заведывания городом собственными же предприятиями и учреждениями, ограничиваясь лишь формальными правительственными ревизиями в случае жалоб на злоупотребления.

В-четвертых, право установления городом собственных сборов (местное обложение), повинностей и распоряжения муниципальными финансами. Без упомянутого права, предоставляемого в более или менее широком масштабе, никакое местное самоуправление немыслится. Мы его рассмотрим более подробно в главе шестой (о городских финансах).

В-пятых, право таксирования или таксации,[1] которое разбивается на целый ряд особых прав, а именно на: а) право установления обязательных такс на те или иные товары, б) право установления обязательных такс на пользование извозчичьими или иными общественными экипажами (таксомоторами и т. п.), в) право установления минимума заработной платы в разных областях промышленной деятельности (таксирование труда) и т. д. Право таксирования является одним из самых спорных в капиталистических странах и обычно ограничивается весьма тесными пределами, что вполне понятно, так как оно представляет собою прямое вмешательство городской общины в частнохозяйственную деятельность. Так, напр., в области таксирования товаров ограничиваются таксами на съестные продукты (иногда только на хлеб и мясо); минимум заработной платы устанавливается только в муниципальных предприятиях;

---

[1] Термин «таксация» может повести к недоразумениям. Под «taxation» англичане разумеют не установление такс, а обложение.

из сферы действия весьма употребительных извозчичьих и таксомоторных такс изъемлются квалифицированные извозчики (лихачи), парадные автомобили и т. д.

Идея такс возникла в эпоху средневекового цехового хозяйства, т. е. регулированного хозяйства в городах. При развитом товарно-капиталистическом хозяйстве установление коммунальных такс на продукты обыкновенно не достигает цели, так как следствием их является либо исчезновение самых продуктов, либо ухудшение их качества, либо замена продуктов суррогатами (фальсификация). Принцип таксирования вполне соответствует социалистическому, т. е. плановому хозяйству, но даже в обстановке экономики переходного периода (нэпа) к нему следует относиться очень осмотрительно и требовать выполнения определенных условий. Ясно, что такса должна соответствовать издержкам данного производства, в связи с учетом расстояний от места производства к рынку сбыта и провозных тарифов. Она должна соответствовать таксам в соседних городах, а по форме должна быть гибкой и текучей, допуская периодические коррективы фиксированных цен.

В-шестых, *право принудительного отчуждения частных имуществ*. Упомянутое право особенно важно для перепланировки городов, расширения улиц и т. п., но к нему буржуазная теория и законодательство относились до последнего времени отрицательно, допуская его лишь в общегосударственном масштабе (в случаях проведения железных дорог, шоссе и т. п.). Однако настойчивые требования жизни после войны начинают пробивать брешь и в данном отношении: так, бельгийским законопроектом об общих планах благоустройства и расширения городов, одобренным в конце 1924 г. союзом городов и коммун, городским общинам предоставляется право проводить принудительное отчуждение (экспроприацию) частных земель и имуществ собственным распоряжением. В Англии (Holnbornviaduct в Лондоне), Италии (Risanamento del centro во Флоренции и Неаполе) и отчасти в Венгрии названное право получило довольно широкое распространение под формой «права отчуждения по поясам»,[1] задачей которого между прочим является снос зданий и целых кварталов в интересах общественного здравия или планомерного восстановления построек, разрушенных различными стихиями. Впрочем, сопротивление буржуазии против подобных прав достаточно сильно: в Пруссии соответствующий законопроект 1896 г. провалился; в Саксонии, согласно общему строительному уставу, собственники земли могут, посредством собственной новой постройки, воспрепятствовать отчуждению и т. д.

Право принудительного отчуждения частных имуществ может быть истолковано и проведено очень широко: оно может распространяться на принудительное отчуждение, в подлежащих случаях, частных промышленных и торговых предприятий общеполезного значения, превращаясь в *право принудительной муниципализации*. Это последнее право, открывающее широкий простор

---

[1] А. Рисс, Основы муниципального хозяйства, стр. 25.

для муниципального социализма (см. главу десятую), признается и практикуется в СССР, но решительно отвергается буржуазным законодательством, как недопустимое вторжение в право частной собственности. На Западе, по общему правилу, принудительная муниципализация проводится лишь в исключительных случаях, должна быть строго мотивирована и требует для каждого случая либо сепаратного законодательного акта, либо референдума, т. е. специального обращения к избирателям (Италия).

Особняком стоит седьмое право городского самоуправления, имеющее особо важное значение, а именно право издания обязательных постановлений. Упомянутым правом городской общине присваиваются до известной степени законодательные функции. Главнсе отличие муниципального закона (обязательного постановления) от законов общегосударственных состоит в том, что первый имеет силу только для городской территории и относится лишь к предметам городского хозяйства и благоустройства. Большинство действующих законодательств находят необходимым точно перечислять в законе те пункты, к которым такие обязательные постановления могут относиться.

Перечислим обычные сферы применения обязательных постановлений, в порядке их значения в деле городского благоустройства. [1]

2) Постановления по санитарной части. Они охватывают порядок очистки домовладельцами улиц и тротуаров, предписания против порчи, загрязнения и засорения публичных мест, правила об устройстве и содержании в санитарном отношении заведений, торгующих съестными припасами, а также фабричных и ремесленных заведений, бань и боен, правила о чистке дворов, устройстве и чистке помойных ям, мусорных ящиков, отхожих мест, помещений для животных. По английскому законодательству, сверх того, муниципалитетам предоставляется право предписывать обязательные правила о содержании жилых помещений в чистом и сухом виде, норму населенности квартир, выраженную в кубическом содержании воздуха на 1 человека, право запрещения подвальных помещений и т. п. Очень полно разрабатываются такие постановления в японских городах. [2]

б) Постановления по строительной части. Они охватывают правила о возведении зданий и порядке проведения строительных работ, о сооружении частей зданий (подвалов, лестниц, печей, дымовых труб, крыш и брандмауеров), о нормальной высоте зданий по отношению к ширине улиц и т. п. Такие постановления, в виду крайней неудовлетворительности и устарелости общего строительного законодательства, подробно разрабатывались до революции русскими городами.

в) Постановления, регулирующие движение. Эти постановления приобрели в последнее время особенное значение и распространение в Соединенных штатах и в мировых центрах Европы вследствие чрезмерной интенсификации городского движения.

---

[1] А. Михайловский, цит. соч., стр. 57 — 61.
[2] Montagu Harris, цит. соч., Chapter XVI, Japan, 1926 г.

сопровождающейся массовыми несчастными случаями. Сюда относятся главным сбразом специальные правила о передвижении отдельных видов транспорта — трамваев, автобусов, автомобилей, конной тяги и пешеходов, касающееся скорости движения, районов, улиц и частей улиц, в которых оно допускается, минимума стоимости движения, рационального предохранительного и тормозного оборудования экипажей, повышения квалификации транспортного персонала, уличной сигнализации и т. п.

г) Постановления противопожарные. Их следует поставить на первый план в странах с преобладающей деревянной стройкой (СССР), особенно же в виду недостаточности общего пожарного законодательства. Сюда относятся правила о порядке содержания и осмотра кровель, печей и дымовых труд, правила об установлении мест, где не допускаются склады легко воспламеняющихся веществ, а равно условия хранения таких веществ, правила соблюдения порядка при тушении пожаров, требования о наличии противопожарного оборудования и легко открываемых запасных выходов во всех зданиях, опасных в пожарном отношении, особенно же в местах скопления граждан (театрах, кинематографах) и т. п. Отсутствие таких постановлений иногда стоит жизни сотням невинных (пожар кинематографа в Бологое).

д) Постановления о промышленности и торговле. К таким постановлениям принадлежат запрещения оборудовать фабрики в подветреной стороне и требования о противодымных оборудованиях, правила внутреннего распорядка на ярмарках, рынках и базарах, а также о времени торговли и открытия ремесленных заведений, часто практикующиеся в Финляндии и Норвегии, запрещения полные или частичные торговли спиртными напитками (навсегда или в определенные дни и часы) и т. д.

К перечисленным «муниципальным законам» нельзя не причислить еще е) постановления о порядке содержания имуществ общего пользования — площадей, тротуаров, набережных и т. п., ж) постановления о зеленых насаждениях, издаваемые у нас преимущественно южными городами (Ташкентом, Тифлисом, Батумом) и з) постановления, касающиеся городской эстетики. У нас ни в дореволюционную эпоху, ни в СССР красота города не охранялась и не охраняется обязательными постановлениями. Наоборот, прусский закон 15 июля 1907 г. предоставил муниципалитетам широкие права по ограничению строительной свободы собственника посредством издания статута о запрещении безобразных построек, об охране своеобразия картины местности, в частности же улиц и отдельных выдающихся построек.

Само собою разумеется, что приведенными обязательными постановлениями далеко не ограничивается возможная область их применения. Нет никаких оснований, раз признан самый принцип этих постановлений, не допускать распространение таковых на остальные пункты компетенции городских самоуправлений, перечисленные в разделе 2. Равным образом ясно, что действующее законодательство свои

основные требования в санитарной, строительной, транспортной, пожарной, торгово-промышленной и других сферах излагает в общегосударственных «положениях», декретах, уставах, правилах, предоставляя муниципальным органам лишь дополнять, развивать и видоизменять последние ради достижения требуемой гибкости и приближения общих законодательных норм к текучим и своеобразным местным условиям. Во всяком случае значение этого местного правотворчества огромно: оно не только полезно само по себе, но дает живой материал для законодателей общегосударственного масштаба. Черпая из коммунального источника, законодательство страны в соответствующих областях оказывается свежим и жизнеспособным. Есть города, особенно же в Германии и Англии, известные особо удачным подбором обязательных постановлений в тех или иных отраслях хозяйства, как-то: Берлин, Гамбург, Мюнхен, Дюссельдорф, Глазго, Бирмингам (в дореволюционной России — Рига).

За 1924—1927 гг. редкий пример энергичного и целесообразного творчества в отношении обязательных постановлений, касающихся благоустройства, публичного порядка и общественной безопасности, здравоохранения и санитарных мероприятий, регулирования торговли и промыслов и о мерах пожарной безопасности дает президиум Моссовета (по административному отделу). [1]

Эти образцовые постановления городским хозяевам следует изучать и, по возможности, заимствовать все применимое для иной социальной обстановки.

Восьмое, девятое и десятое права городских самоуправлений тесно связаны с предыдущим. Обязательные постановления без санкции были бы чисто декларативными, т. е. превратились бы в пустую фикцию. Право соответствующей санкции, т. е. наложения взысканий за нарушение обязательных постановлений, которое может выражаться в штрафах, арестах, кратковременном тюремном заключении, почти всегда сопутствует изложенному нами изданию муниципальных правил. Равным образом отсюда же вытекает право надзора за соблюдением обязательных постановлений, которое разбивается на целый ряд более конкретных прав, а именно на: а) право беспрепятственного входа представителей городской коммуны в фабричные и ремесленные заведения, во дворы частных владений и даже в частные квартиры (в Англии для последнего требуется решение суда, к которому может обратиться муниципальный орган), б) право производства нужных исправлений по санитарной или строительной части, за счет владельца, в) право принудительного присоединения частных владений к водопроводу и канализации, г) право закрытия перенаселенных квартир и вывода жильцов из антисанитарных помещений, д) право принудительного помещения больного в заразную больницу и принудительной дезинфекции зараженных помещений. Изложенные права обыкновенно сопровождаются теми

---

[1] «Систематический сборник действующих на 1 апреля 1926 г. обязательных постановлений Московского совета РК и КД, изд. Адм. отд. МСР, Москва, 1926 г.

или иными формальностями, во избежание произвола на местах (требуется постановление санитарного надзора, согласие административных властей, а иногда и решение суда). Само собою разумеется, что, при наличии изложенных прав принуждения, их осуществление возможно лишь при содействии реальной принудительной силы. Отсюда — предоставляемое городскому самоуправлению право содержать, помимо общегосударственной полиции, муниципальную полицию (или милицию). В некоторых государствах, как, напр., в Англии, вся городская полиция, кроме судебной, а в том числе и полиция безопасности, находится в полном заведывании городских управлений, а именно ею руководит особая исполнительная комиссия из членов муниципалитета. Во Франции и Бельгии полиция также содержится на городской счет, и заведывание ею сосредоточено в руках мэра, но последний действует под руководством и строгим контролем администрации. Что же касается чисто муниципальной полиции, то она иногда разделяется на категории, смотря по назначению, а именно на полицию санитарную, строительную, речную и т д.

Всю совокупность десяти изложенных прав некоторые авторы [1] называют несколько высокопарно «муниципальным гомрулем» или «великой хартией муниципальных прав». Действительно, нельзя сомневаться, что при наличии всех перечисленных прав и при достаточной их полноте городское самоуправление хорошо вооружено для ведения городского хозяйства. Получается нечто в роде небольшого местного «государства в государстве», что не может, впрочем, смущать сторонников государственной теории самоуправления. СССР своеобразно решает изложенную проблему муниципальных прав: вдвинув муниципальную власть в общий строй государственной власти, он в сущности предоставляет ей все те права, которые имеет и государство, но лишь без достаточного еще отграничения городских правомочий. Мы увидим дальше, что самое уязвимое место нашего городского самоуправления находится не в сфере прав и даже не в сфере надзора, но в сфере средств, а именно в финансовой области.

4. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ [2]

Если под муниципальной компетенцией в узком смысле этого термина надлежит понимать круг «ведомства», более или менее свободно используемого городским самоуправлением, а под правом (в субъективном смысле) свободу, предоставленную и в то же время ограниченную нормой, то как от компетенции, так и от прав следует отличать муниципальные «обязанности» (повинности), которые, по выраженному в законе требованию государственной власти, должны быть выполняемы независимо от факультативного желания общины.

---

[1] Напр., Goodnow, Municipal Problems and Municipal Home Rule, Lnd.

[2] Wauters, Les libertés communales, Paris (классическая, но устарелая работа о муниципальных правах и обязанностях в связи с коммунальными свободами).

Здесь городское самоуправление действует исключительно как часть государства.

Муниципальные обязанности подразделяются на: а) обязанности хозяйственные и б) обязанности общегосударственные. К первым относятся, в сущности, многие из перечисленных нами пунктов компетенции (в широком смысле слова) городских самоуправлений, так как, при всей предоставляемой им свободе в выборе объекта, технических приемов, методов и форм данной отрасли хозяйства, вовсе отказаться, например, от строительной, санитарной, транспортной или противопожарной деятельности они не могут.

В большинстве законодательств некоторые важные хозяйственные дела, входящие в общую компетенцию городских самоуправлений, выделены в качестве прямых обязанностей этих самоуправлений, причем уклонение от их надлежащего выполнения влечет за собой обвинение в бездействии муниципальной власти по суду, лишение ее государственных субсидий, наложение штрафов в административном порядке и т. п. Так, например, почти во всех европейских государствах на города возложена обязанность содержать такое количество школ, которое потребно для всеобщего обязательного обучения; в Англии закон вменяет городам в обязанность регистрацию заразных больных, устройство водоснабжения, а также удаление и обезвреживание городских отбросов; в Бельгии города обязаны оказывать медицинскую помощь бедному населению, призревать брошенных детей и т. д.

Что же касается общегосударственных обязанностей и повинностей, которые возлагаются государством на городские самоуправления в порядке прямого принуждения и по характеру своему к местному хозяйству отношения не имеют, то муниципальная теория в лице большинства ее американских и европейских, особенно же русских представителей всегда относилась к ним резко отрицательно. Коммуны, за исключением только английских коммун, также смотрели на возложенные на них общегосударственные обязанности как на нечто насильно им навязанное, чуждое и в корне им несродное, — одним словом, как на обузу и необходимое зло. На самом деле, трудно было оправдать, например, в дореволюционной России, при наличии густой административно-бюрократической сети и при крайней скудости финансов городских самоуправлений, возложение на них целого ряда общегосударственных обязанностей, особенно же воинской квартирности, т. е. постройки и содержания дорого стоящих военных казарм.

Иначе обстоит дело в СССР. Хотя и сейчас приходится слышать указания на принципиальную недопустимость возложения у нас на органы местного самоуправления еще большего количества общегосударственных обязанностей, чем это было до революции, но такие сетования свидетельствуют лишь о непонимании структуры советской власти. Органы местного самоуправления и хозяйства в СССР являются в то же время органами общегосударственного управления на местах, причем других, чисто бюрократических органов вообще у нас не имеется, кроме единоличных представителей народных комиссариа-

тов, иногда назначаемых для связи центра с местами. При такой структуре органы местного самоуправления неизбежно должны принимать на себя, кроме хозяйственных, все те общегосударственные дела, которые ведаются государством на местах. Вопрос может возникать лишь о недостаточности, при данных условиях, местного и в частности муниципального бюджета, а также о строгом техническом размежевании внутреннего распорядка и делопроизводства местных органов, дел общегосударственных и дел местного хозяйства.

Перечислим те из общегосударственных обязанностей, которые чаще всего возлагаются на городские самоуправления: 1) расквартирование войск (в дореволюционной России и в СССР, а в военное время — во многих государствах); 2) содержание общей полиции безопасности (сверх муниципальной); 3) издание обязательных постановлений по всем вопросам местного управления (сверх постановлений, касающихся городского благоустройства); 4) издание регламентов по организации выборов (сверх муниципальных); 5) выборы местных мировых судей и предоставление им квартир; 6) участие в государственном фабричном надзоре; 7) субсидии и квартиры духовенству (в Бельгии, Испании и во Франции до отделения церкви от государства); 8) различные дела, временно поручаемые городским самоуправлениям.

Круг обязанностей, возлагаемых на местные органы, в СССР еще значительно шире, и профессор М. Д. Загряцков определенно указывал на необходимость изменить местную структуру власти в смысле издания особых организационных форм для общегосударственных и местных задач. Профессор В. Н. Твердохлебов[1] возражает ему, указывая, что отсутствие классовых различий между центральной и местными властями и господство в обеих одной партии оставляет меньше поводов к коллизии интересов и что поэтому для дифференциации организационных форм нет оснований. В свою очередь, партийная литература указывала на то, что организационное разграничение общегосударственных и местных дел нарушило бы структурную стройность советской власти и монолитность ее компетенции. Этот вопрос в муниципальном отношении гораздо важнее, чем это кажется на первый взгляд, но мы думаем, что он не имеет того принципиального значения, которое ему приписывают. Этот вопрос всецело относится к административно-технической области, сводясь к простой целесообразности. Так как затронутая важная тема касается не только компетенции, но и организации городского самоуправления, она будет рассмотрена нами в пятой главе.

5. МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ В РАЗНЫХ СТРАНАХ[2]

Во Франции компетенция местного самоуправления (особого городского самоуправления во Франции нет) номинально очень широка, так как, по закону, «муниципальный совет имеет право

---

[1] В. Н. Твердохлебов, Местные финансы, 2 изд., М., 1927, стр. 47.

[2] Montagu Harris, Local government in many lands, London, 1926, Chapter II, III, IV, V, X, XI, XIII, XV.

разрешать любое дело, имеющее отношение к интересам коммуны, если только в законе нет специального запрещения им заниматься». Однако на самом деле эта компетенция является простой фикцией, так как муниципальные органы фактически являются лишь совещательными учреждениями при государственной администрации (см. главу V), и даже обязанности городского самоуправления возложены не на муниципальный совет в его целом; а единолично на мэра.

В Бельгии муниципальная компетенция построена в общем на базе французской системы, но правительственный надзор там гораздо слабее, чем во Франции, причем местная автономия в деле низшего народного образования вполне обеспечена. Полиция подчинена коммунальным органам. Со времени войны права бельгийских городских общин фактически поколеблены значительным сокращением их финансовых ресурсов.

В Голландии муниципальная компетенция сужена тем, что социальная помощь находится почти всецело в руках церковных или частных корпораций, а также благотворительных учреждений. Низшее народное образование находилось всецело на ответственности городских коммун, как обязательная повинность, до учреждения в 1918 г. министерства воспитания, изящных искусств и наук, которое начинает энергично вмешиваться в это дело.

В Италии компетенция местного самоуправления (специального г о р о д с к о г о самоуправления там не существует, как и во Франции) значительно сужена. Санитарный надзор, жилищное строительство, больничная помощь (в ограниченных пределах), призрение бедных, водоснабжение и содержание путей сообщения являются юридически о б я з а н н о с т я м и коммуны, которая, однако, номинально может заниматься, сверх того, всяким полезным общественным делом. На практике же народное здравие в целом подчинено министру внутренних дел и его агентам, народное образование, за некоторыми исключениями, также в руках администрации, дороги — в руках районных департаментов и т. д.

В республиканских государствах Г е р м а н и и (Пруссии, Саксонии, Вюртемберге, Бадене) муниципальная компетенция весьма широка, охватывая земельный и жилищный вопросы, санитарию, больницы, низшее и среднее народное образование, социальную помощь и все виды городского благоустройства в тесном смысле. Полиция находится в руках муниципалитетов в небольших городах и подчинена правительству в крупных. До 1919 г. компетенция городов была несколько ограничена изъятием из их заведывания дел «полицейского характера», которым нередко придавалось распространительное толкование, но последние реформы отменили и эти ограничения.

Еще более широкой, чем Германия, коммунальной и в частности муниципальной компетенцией обладает Ш в е й ц а р и я, причем свобода и самостоятельность ее разнообразных коммун и городов обеспечена более, чем в какой-либо другой стране. Впрочем, отдельные части Швейцарии и даже отдельные города обладают различным коммунальным законодательством. Так, в немецкой Швейцарии коммунальное самоуправление имеет больше прав, чем во французской

и итальянской Швейцарии. Из городов наибольшими правами и компетенцией пользуется Цюрих. [1]

В Англии [2] закон определяет задачу муниципалитетов со свойственной английскому законодательству старомодной наивностью стиля, как «хорошее и мирное» управление городов. Он точно перечисляет круг и даже пункты дел, подведомственных городским самоуправлениям. По мере роста муниципальных потребностей органы городского общественного управления, с согласия избирателей, обращаются в парламент, который почти никогда не отказывается путем издания соответствующего закона (билля) закрепить за ним новый пункт компетенции. Таким образом в Англии составилось в данном отношении образцовое муниципальное законодательство, каждый пункт которого имеет свою историю. Кроме того, во всех английских самоуправлениях существует традиционный взгляд, в законах на фиксированный, что они имеют право принять любое решение, соответствующее интересам коммуны. Однако компетенция английских муниципальных органов м е н е е ш и р о к а, чем швейцарских и германских, так как вся область общественного призрения и социальной помощи в Англии ведается особыми выборными органами, независимыми от муниципальных органов и с особым правом обложения (Board of Guardians), а все вопросы о безработице в городах до 50 тысяч жителей вовсе не включены в разряд дел, подведомственных тому или другому виду самоуправления. До 1902 г. школьное управление всей Англии также базировалось на особом самоуправлении, независимом от муниципального аппарата, а в Шотландии, по «акту об образовании» 1918 г. (Education Act), как начальное, так и среднее образование теперь находится в руках особой избранной «власти» (Education Authority). Со времени образования в Англии в 1919 г. министерства здравия (Ministry of Health) ни одно обязательное постановление городского самоуправления по санитарной части не может иметь силы без утверждения министра.

Если мы добавим к сказанному, что в целом ряде английских городов до сих пор многие общеполезные городские предприятия (водопроводы, трамвай, телефоны) находятся в руках частных обществ, захвативших их путем концессий под долголетние контракты, то придем к заключению, что, вопреки общераспространенному взгляду, при всей с а м о с т о я т е л ь н о с т и английских городских самоуправлений, их компетенция в значительной степени сужена.

---

[1] Для интересующихся вопросами коммунальной истории, управления, хозяйства и благоустройства, изучение швейцарских общинных отношений даст много поучительного и любопытного материала. Источники: Handwörterbuch d. Schweizerischer Volkswirtschaft; E. B l o c h e r, Die Deutsche Schweiz in Vergangenheit und Gegenwart, 1923 (ценная работа); R. C. B r o o k s, Government and Politics of Switzerland, N. Y., 1918.

[2] Исчерпывающим, хотя и несколько устарелым, научным источником для всех вопросов английского самоуправления может служить труд Иосифа Р е д л и х а, Английское местное управление, т. I и II, Спб., 1908. Более поздние подробные сведения в Encyclopaedia of Local Government Law (B u t t e r w o r t, publishers), издание с дополнениями, выпускаемыми периодически.

В Соединенных штатах Сев. Америки наблюдается крайнее разнообразие законов по отношению к отдельным штатам и различным городам одного и того же штата. Однако нельзя не притти к заключению, что в большинстве городов компетенция муниципальных органов фактически сильно ограничена. Во-первых, большинство городских предприятий общественного значения еще до сих пор остается в руках частных концессионеров.[1] Во-вторых, по данным Harris за 1926 г., больнично-санитарное дело в большинстве городов ведается особыми и независимыми от местного управления организациями — департаментами и школьными комитетами, а в небольших городах — государственными агентами; дело народного образования находится в руках особо избираемых независимых департаментов или же союзов городских общин, а социальная помощь и общественное призрение только в настоящее время переходят к муниципалитетам из ведения церкви и частных благотворительных организаций. Наконец, планировка и перепланировка городов, народные развлечения и многие другие области городского благоустройства зависят фактически от групп деловых людей и частных инициаторов, прилагающих свою энергию и расходующих на эти дела крупные суммы денег.

Таким образом мнение о приблизительно одинаковой фактической компетенции городского самоуправления в различных странах оказывается необоснованным.

6. МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ В РОССИИ ДО ОКТЯБРЯ

Компетенция городского общественного управления до революции у нас почти всецело определялась пп. 2 и 4 Городового положения 1892 г. Закон как будто стоял на правильной точке зрения детального перечисления всех пунктов этой компетенции, но сделал это настолько неполно, несистематически и с такой двусмысленностью в формулировке, что это перечисление приносило больше вреда, чем пользы, особенно же при наличии придирчивой опеки со стороны администрации (см. главу IV). К предметам ведомства городского самоуправления Городовое положение относило: 1) заведывание собственными сборами и повинностями, 2) заведывание капиталами и другими имуществами городского поселения, 3) попечение об устранении недостатка продовольственных средств, 4) содержание в исправности и устройство улиц, площадей, мостовых, набережных, пристаней, бечевников, тротуаров, общественных садов, бульваров, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, канав, мостов, гатей и переправ, а также освещения городского поселения, 5) попечение о призрении бедных и о прекращении нищенства, устройство и заведывание благотворительными и лечебными заведениями, 6) участие в мероприятиях по охранению народного здравия и предупреждению и пресечению

---

[1] Согласно Fourteenth Annual Report of the U. S. Comissioner of Labour 1900 г. на 951 частном газовом предприятии в Соед. штатах приходилось 14 публичных; на 2 572 частных предприятия по электрическому освещению имелось 460 публичных (цитировано по Перси Ашлей, цит. соч.). Судя по последним работам W. B. Munro 1921 — 1923 гг., положение в настоящее время только немногим благоприятнее.

падежей скота, развитие средств врачебной помощи городскому населению и изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении, 7) попечение о лучшем устройстве городского поселения по утвержденным планам, а также о мерах предосторожности против пожаров и других бедствий, 8) участие в заведывании взаимным страхованием городских имуществ от огня, 9) попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведывании учебными заведениями, 10) попечение об устройстве общественных библиотек, музеев, театров и других подобного рода общеполезных учреждений, 11) воспособление зависящими способами развитию местной торговле и промышленности, устройство рынков и базаров, надзор за правильным производством торговли, устройство кредитных учреждений, а равно содействие устройству биржевых учреждений, 12) удовлетворение возложенных на городское управление потребностей воинского и гражданского управлений, 13) дела, предоставленные ведению городского управления на основании особых законоположений, и 14) попечение об устройстве православных храмов и поддержании их в исправности и благолепии, а равно попечение об учреждениях, имеющих целью укрепление религиозного чувства и поднятие нравственности городского населения.

Объективная и притом самая снисходительная критика приведенного нами почти дословно законодательного памятника приводит к признанию следующих бьющих в глаза его дефектов. Во-первых, мы видим крайнюю несистематичность данного законоположения. Права, обязанности и факультативные объекты компетенции городского управления не разделены; столь различные отрасли городского хозяйства, как содержание в исправности улиц, садов, водопроводов, мостов и даже освещения, введены в беспорядке в один и тот же пункт, и равным образом поставлены рядом не имеющие между собой ничего общего перепланировка города и меры предосторожности против пожаров; о санитарных учреждениях упомянуто в разбивку в 4-м и 6-м пунктах, о медицинской помощи упомянуто в разных пунктах, причем в первый раз она названа лечебной, а во второй—врачебной и т. д.;[1] во-вторых, мы констатируем неясность терминов, создающую полную путаницу в понятиях. Термин «заведывание», «устройство», «удовлетворение», «попечение», «попечение о развитии», «изыскание способов», «воспособление зависящими способами», «участие в мероприятиях», повидимому, употреблены чисто случайно, но они на практике давали нескончаемые поводы к ограничительным толкованиям компетенции городских самоуправлений. Например, предоставляет ли «изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении» право действительно улучшать эти условия? Какая разница между «попечением о развитии» и «вос-

[1] Подобная возмутительно небрежная редакция важнейшего муниципального узаконения, прошедшего через министерство внутренних дел, государственную канцелярию, государственный совет и получившего «высочайшее» одобрение, не вяжется с прославленным законодательным стилем царских чиновников, получавших особую стилистическую подготовку в составлении законов и проходивших долголетнюю школу по их кодификации.

пособлением к развитию»? и т. д. Наконец, не оставляет никаких сомнений и вопиющая н е п о л н о т а компетенции, которая в некоторых случаях являлась, повидимому, результатом простого недосмотра. Так, в официальном перечне вовсе не упомянуто право городского самоуправления заводить такие предприятия общего пользования, как, например, трамваи, пароходы, газовые и электрические заводы, телефоны, прачечные, бани, хлебопекарни и т. п., и только сенатские разъяснения, основанные на «правилах для составления городских смет», позволили городам в конце концов сколько-нибудь прочно обосновать это важнейшее право. Во-вторых, в официальном перечне пропущен такой основной пункт городского благоустройства, как жилищный вопрос. Этот поразительный пробел сказался на почти полном пренебрежении нашими городами дешевым и рациональным жилищным строительством, не говоря уже о рабочем строительстве, и во многом предопределил наш современный жилищный кризис. Равным образом вопрос о безработице вовсе не входил в круг ведомства городских самоуправлений, и полное незнакомство с этим делом привело в 1906 — 1907 гг., когда крупным городам фактически было разрешено предпринять общественные работы, к целому ряду скандалов и хищений. Пожарное дело, по букве закона, должно было находиться на содержании, но не в заведывании органов городского самоуправления, и фактически в громадном большинстве городов ведалось общей полицией. Муниципальной полиции (милиции) не существовало нигде. Наконец, всякая попытка городских дум возбуждать общеполитические вопросы и разрешать их даже в форме простых ходатайств и резолюций пресекалась без всякого снисхождения, если только они не выражались в славословии, панегириках и дифирамбах существующему правительству. «Ура toujours, politique jamais» — так метко характеризовал один из городских деятелей (т. Лутугин) установившийся в данном отношении быт. Мы привели лишь самые яркие, зияющие пробелы в дореволюционном законе о компетенции, простое же сопоставление приведенных пунктов Городового положения с перечисленными выше пунктами оптимальной компетенции муниципалитетов при капиталистическом строе укажет на всю ограниченность круга ведомства наших дореволюционных городских органов.

В правительственном проекте реформы Городового положения, внесенном в Государственную думу в 1912 г., компетенция городского самоуправления была, на основании статьи 2 проекта, значительно расширена, особенно после дополнений, внесенных в проект со стороны городской комиссии Гос. думы.[1] Правительство полагало, что куриальная система выборов вполне обеспечит «благонадежный» состав муниципальных органов, при котором даже сравнительно широкая компетенция последних будет безопасной. Однако реакционное боль-

---

[1] «Реформа Гор. положения», постатейный проект нового Городового положения, — «Календарь-справочник городского деятеля» Б. Б. Веселовского за 1917 г., стр. 169 и 170. Статья 2-я проекта, перечислив двенадцать пунктов компетенции, вводит в качестве 13-го пункта «все иные дела, вызываемые местными потребностями и в то же время не отнесенные законом к ведению государственных установлений».

шинство Гос. думы всячески тормозило даже такую «реформу», и вплоть до самой революции положение совсем не изменилось. Муниципальный закон, спешно проведенный Временным правительством 15 апреля 1917 г. (комиссией под председательством С. М. Леонтьева), ввел декларативно почти безграничную компетенцию городских дум, без точного перечисления отдельных ее пунктов, но эти думы, как уже указывалось, увлеклись словопрениями, запросами и конфликтами, не успев предпринять ничего нового.[1] Решившись на ряд громадных расходов, сводящихся к увеличению содержания городских служащих и рабочих, они исчерпали уже к сентябрю 1917 г. все городские средства в большинстве городов. Одним словом, их «компетенция» свелась к разрушению городского хозяйства.

7. МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ В СССР

Что надлежит понимать под муниципальной компетенцией в СССР? Если мы будем понимать под ней, как это чаще всего делается, область так называемого «коммунального» хозяйства, согласно официальной терминологии, то наше законодательство о городской компетенции представится наиболее ограниченным и узким из всех законодательств цивилизованных стран. Наоборот, если мы подойдем к вопросу с точки зрения научной дефиниции соответствующих понятий, то муниципальная компетенция в СССР окажется полнее и шире, чем где бы то ни было.

Необходимо подчеркнуть еще раз, что термин «коммунальный» понимается у нас совершенно неправильно и недопустимо узко, хотя он имеет твердо определенный смысл в науке и жизни, выработанный исторически. Это чисто филологическое недоразумение уже привело к неправильной оценке нашего коммунального законодательства за границей и к целому ряду недоумённых вопросов внутри страны. Как оправдать, например, исключение из числа коммунальных предметов тех областей (общественного призрения, первоначального народного образования, больниц), с которых как раз началось зарождение и развитие городской «коммуны» на Западе? Толкуя «коммунальную» сферу столь ограничительным образом, мы должны логически упразднить все то интересное, что когда-либо писалось о городской коммуне на Западе и в России не только буржуазными, но и марксистскими авторами. Кроме того, стоя на этом пути, мы можем притти к опасному выводу, к которому уже пришли некоторые авторы, а именно — к мнению, что в СССР упразднено коммунальное хозяйство, а осталось лишь коммунальное «благоустройство». Между тем, на самом деле ни в одной стране в мире не предоставлено столь широких перспектив развитию и процветанию коммунального хозяйства, как в СССР, где абсолютно демократическая коммуна, как городская, т. е. муниципий, так и сельская, т. е. местная, территориально ограниченная ячейка, являются, по закону, субъектом всех местных политических и хозяйственных прав.

По Конституции РСФСР (гл. XII, ст. 61, пп. Б и В, изд. 1918 г.) на местные советы возложено в области хозяйственной: 1) принятие

---

[1] Д. Протопопов, Общее положение, «Гор. Дело», 1917, № 10, стр. 352.

всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях и 2) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (в пределах данной территории) значение. На народные комиссариаты было возложено лишь общее руководство местным хозяйством в смысле объединения местных сил, помощи местным средствам, инструктирования и надзора, причем из ведения местных советов были изъяты только предприятия и учреждения, имеющие общегосударственное значение.

Согласно ст. 60 и 61 того же Основного закона, совет (т. е. распорядительный орган коммуны) в границах своего ведения есть высшая в пределах данной территории власть, которая, на основании пункта «г», объединяет всю советскую деятельность в пределах данной территории. Не менее категорически формулирует тот же принцип ст. 49 Конституции, устанавливая, что «вся власть на местах принадлежит советам». Приведенные общие положения всецело и детально подтверждаются в отношении городов «Положением о городских советах», принятым 24 октября 1925 г. 2-й сессией ВЦИК XII созыва и опубликованным в «Известиях» № 2 от 3 января 1926 г. (пункты 3 и 4).

Глава III (пункты 21 — 35) сказанного Положения подробно перечисляет предметы ведения городских советов (приводимые нами в сокращенном виде).

В области общего управления, охраны гос. порядка и общественной безопасности горсоветы (п. 22 Пол.) издают обязательные постановления, образуют избирательные комиссии по перевыборам, определяют избирательные районы и порядок проведения выборов, отменяя в подлежащих случаях выборы по отдельным избирательным собраниям, руководят деятельностью районных горсоветов, передают в пользование организациям верующих имущество, служащее целям культа, принимают меры к предупреждению стихийных бедствий (пожары, наводнения) и борьбы с ними, принимают, направляют и рассматривают жалобы на действия всех органов и работников советского аппарата, ведают борьбой с преступностью, регистрацией актов гражданского состояния, учетом и хранением архивных фондов.

В области судебной (п. 23) горсоветы принимают меры к оказанию юридической помощи трудящемуся населению, а в главных городах утверждают и отзывают народных судей и следователей, ведающих городскими участками.

В области «хозяйственно-экономической» и промышленной (п. 26) горсоветы эксплуатируют подведомственные им предприятия непосредственно или путем сдачи в аренду, организуют новые предприятия производственного и торгового характера, содействуют развитию в городе промышленности и торговли и регулируют их в пределах действующих узаконений, оказывают всемерную поддержку и содействие всем видам кооперации.

В области «коммунального» хозяйства [1] (п. 27) горсоветы орга-

---

[1] Коммунальным хозяйством, т. е. хозяйством городской коммуны, с нашей точки зрения, являются и все прочие перечисленные хозяйственные дела горсоветов как распорядительных органов городской коммуны. Невозможно понять, по каким объективным признакам отграничивается у нас «коммунальное» хозяйство

низуют и заведывают городским транспортом, ведают пожарным делом и противопожарными мероприятиями, электрическими станциями, водопроводом, канализацией и другими предприятиями общественного пользования, принимают меры к развитию коммунального строительства и регулируют жилищное дело.

В области земельно-коммунального хозяйства (п. 28) горсоветы ведают эксплуатацией и сдачей в аренду городских земель и угодий, проводят работы, связанные с городской чертой, мелиорацией, планировкой, отводом земельных участков под застройку и с.-х. пользование, устраивают и развивают, в пределах городской черты, выгонное, луговое и лесное хозяйство, скотоводство, сады и проч., организуют ветеринарную помощь.

В области охраны и регулирования труда (п. 29) горсоветы наблюдают за выполнением всех законов и правил о труде и о социальном страховании, регулируют рынок труда и принимают меры к борьбе с безработицей, открывая биржи труда, корреспондентские пункты, организуя общественные работы и общественное питание.

В области народного здравия (п. 30) горсоветы организуют и ведают лечебную и лечебно-профилактическую помощь, организуют борьбу с болезнями, оказывают содействие медицинским мероприятиям высших органов, организуют санитарный надзор, содействуют физкультуре, делу охраны материнства и младенчества, организуют и ведают детские сады, ясли, площадки и вообще принимают меры к оздоровлению города путем организации санитарных мероприятий.

В области социального обеспечения (п. 31) горсоветы оказывают помощь семьям красноармейцев, содействуют организации инвалидной кооперации, организуют и содержат инвалидные дома, оказывают помощь престарелым и неработоспособным.

В области культурно-просветительной (п. 32) горсоветы принимают все меры к поднятию культурного и политического уровня населения города путем устройства и содержания общих и специальных учебных заведений и курсов, открытия и содержания клубов, читален, библиотек, музеев, театров и прочих политико-просветительных учреждений, оказывают помощь беспризорным детям, организуют и содержат детские дома, принимают меры к охране памятников старины и искусства, содействуют развитию научных культурно-просветительных организаций и учреждений.

В области военной (п. 33) горсоветы проводят мероприятия по расквартированию воинских частей и обеспечению их коммунальными услугами и оказывают содействие мероприятиям, проводимым военным ведомством.

В области национальной (п. 34) горсоветы принимают меры к обслуживанию национальных меньшинств.

от прочего хозяйства в городской коммуне. Напр., почему пожарное дело и противопожарные мероприятия отнесены к коммунальному хозяйству (п. 27), а борьба со стихийными бедствиями (пожары) — к пункту 22, или почему водопроводы, канализация отнесены к коммунальному хозяйству, а «меры к оздоровлению города» — к области народного здравия?

Независимо от изложенного перечня дел, статья 4 Положения о горсоветах возлагает на последние принятие мер к поднятию культурно-хозяйственного состояния города (поселка) и улучшению жизни и быта его населения, разрешение всех вопросов, имеющих местное для данного города значение, а равно обсуждение вопросов общегосударственного значения.

Всю изложенную компетенцию горсоветов, за небольшими исключениями, мы называем коммунальной или, точнее, муниципальной компетенцией и думаем, что соответствующий закон дает достаточно широкую муниципальную программу для осуществления всех главнейших задач городского поселения. Единственное серьезное недоумение по существу могло бы вызывать отсутствие специального упоминания в приведенном законе о планировке и перепланировке города, чем должны вплотную заниматься горсоветы, особенно же в обстановке социалистического строительства. В настоящее время в ГУКХ разрабатывается уже проект нового Положения о местных органах коммунального хозяйства, который правильно выдвигает на первый план работы горкомхоза: 1) управление городским муниципализированным имуществом и его эксплуатацию, распоряжение горсдским жилфондом и мероприятия, связанные с жилстроительством развитием жилкооперации, и 2) отвод земельных участков под застройку и регулирование частного строительства.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ НАДЗОР (ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ).[1]

1. САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ НАДЗОР

1. Самостоятельность городских самоуправлений тесно связана с их компетенцией и правами, рассмотренными в предыдущей главе. Все взятое вместе, по терминологии французской школы (Вотерса, Ренуара, Белланже), составляет так называемые «муниципальные свободы» (libertés communales et municipales), причем компетенция, как уже указывалось, сводится к объему деятельности муниципалитетов, а самостоятельность — к независимости этой деятельности. Ясно, что самый широкий круг действий и даже вся полнота юридических прав, предоставленные муниципалитету, еще не обеспечивают свободы его действий.

---

[1] Источники: Гуго, К., Новейшие течения в английском гор. самоуправлении; Матвеев В., Государств. надзор за общественным самоуправлением во Франции и Пруссии, Казань, 1915 (стр. 434) — солидная научная работа, охватывающая вопрос шире темы; Михайловский А. Г., цит. соч., гл. V — Самостоятельность гор. самоуправления и ее пределы; Wauters, Les libertés communales; Hugo Preuss, Dezentralisation und Zentralisation, Handbuch, I. S. 536 — 539, 1918 г.

Связанный по рукам и ногам повелитель государства может сделать меньше, чем свободный хозяин своей карликовой парцеллы.

Значение муниципальной самостоятельности, порождаемой д е ц е н т р а л и з а ц и е й государственной власти, не следует недооценивать. Рассуждая абстрактно, приходится признать, что самоуправление вообще является самоуправлением лишь постольку, поскольку оно независимо от посторонней опеки и обладает возможностью самоопределяться беспрепятственно. Как правильно заметил еще Иеремия Б е н т а м, «самостоятельность — живая душа самоуправления». Без известной доли самостоятельности самоуправление превращается в исполнителя чужой воли, т. е. в чистейшую фикцию, и в частности городская коммуна оказывается внутренне бессильной строить свое благоустройство, согласно своим собственным, хорошо знакомым ей нуждам и интересам. На помочах у центрального правительства, не знающего местных условий и особенностей, муниципальные органы утрачивают не только свою внутреннюю энергию и волю к власти, но и свою гибкую приспособляемость ко всем сложным требованиям реальной жизни на местах.

Практические наблюдения и результаты как будто подтверждают сказанные теоретические выводы: так, английская городская коммуна, обладающая максимальной самостоятельностью, славится своими наилучшими достижениями в области благоустройства, и, наоборот, не было городов менее благоустроенных, чем русские города, всемерно связанные правительственной опекой. Равным образом и французский населенный центр, несмотря на издавна существующую «демократическую» систему выборов в муниципальные органы и номинально обширную компетенцию этих последних, во многом уступал в благоустройстве английскому или немецкому городу, повидимому, только благодаря сугубой централизации государственной власти и отсутствию у французских коммун хотя бы слабой тени самостоятельности. Однако, данный вопрос сложнее, чем это кажется на первый взгляд. И прежде всего надлежит поставить вопросы: что же именно ограничивает самостоятельность городских органов самоуправлений и в чем причина соответствующих ограничений?

Муниципальная деятельность протекает по соседству с деятельностью других смежных самоуправлений и в с о с т а в е деятельности общегосударственной. Муниципальная власть проявляется н а р я д у с властью других коммунальных органов, с местной правительственной властью, судебной властью и т. п. При тесном взаимодействии этих властей в составе государства, не только их взаимное влияние, но и фактическое в м е ш а т е л ь с т в о одной власти в круг действий другой, вызываемое как территориальной близостью интересов, так и однородностью задач, очень часто неизбежно, причем оно может быть зафиксировано государством, т. е. узаконено последним. Например, организация транспорта, борьба с распространением эпидемий и т. п. — далеко не всегда могут быть самостоятельно разрешаемы в узких пределах одной локальной единицы. Особенно трудно безоговорочно отрицать легальность и целесообразность п р а в и т е л ь с т в е н н о г о надзора и контроля над действиями го-

родского самоуправления, так как последнее, согласно принимаемой нами государственной теории самоуправления, составляет в сущности часть общегосударственной власти и, следовательно, едва ли может действовать вполне самостоятельно и независимо от ее всепроникающего воздействия. Таким образом вопрос о самостоятельности городских самоуправлений, рассматриваемый в настоящей главе, сводится главным образом к вопросу об интенсивности и формах правительственного надзора над муниципальными органами.

Исторически две причины чаще всего вызывали и усиливали центральный правительственный надзор над городским самоуправлением. Первая из них заключалась в естественном стремлении центральной власти, особенно же при современном преобладающем значении городской культуры, до известной степени подчинить муниципальную сферу общей и единообразной государственной политике, избегая в то же время трудностей непосредственного заведывания этой чисто местной сферой. Господство одного класса над другим, составляющее сущность государственной власти, требует распространения этого господства, со всеми его последствиями, по крайней мере на крупные и средние населенные центры государства, к коим экономически тяготеют и менее значительные пункты. Правительственный надзор обеспечивает эту универсальность классового господства, «исправляя» случайную игру выборных комбинаций и их результатов. Понятно, что в Зап. Европе правительственный надзор над местным самоуправлением установлен наиболее полно в государствах с наиболее демократической избирательной системой, т. е. там, где вероятен успех социалистов (Франция), и, наоборот, децентрализация проводится в государствах с цензовыми выборами (Англия).

Во-вторых, немаловажную роль в установлении интенсивного правительственного надзора играет недоверие правящей бюрократии, т. е. назначенных центральной властью агентов, к органам самоуправления, избираемым частью самого населения. В своем самомнении центральная бюрократия видит только в себе самой нормального государственного арбитра и какую-то панацею от всех «вредных» уклонов и увлечений на местах. В результате устанавливается мелочная и придирчивая опека бюрократической администрации над выборными органами.

Некоторые муниципальные авторы стремились установить единый нормальный принцип взаимоотношений между центральной властью и городским самоуправлением, независимо от того или иного государственного строя, в коем эти взаимоотношения проявлялись. Между тем применение одного и того же оценочного мерила для различных социальных обстановок оказывается почти всегда неудачным в сфере практической, где приходится ориентироваться на целесообразность, т. е. считаться каждый раз с конкретными требованиями обстановки. На самом деле в муниципальной мысли наблюдается троякое отношение к правительственному надзору над местным самоуправлением, в зависимости от различных политических режимов.

В полицейском государстве, где господствует приказный строй, правительственный надзор отрицается почти во всех его фор-

мах, как вредное вмешательство «опричины» в дела «земщины». В правительственных распоряжениях видят там произвол, который может быть хотя бы несколько умерен «общественным мнением», организованным в выборных органах самоуправления. Классическим примером такого враждебного отношения к бюрократии со стороны земства и городов может служить дореволюционная Россия.

В государствах буржуазно-демократических с правительственным надзором м и р я т с я, так как признают, что он не может внести существенных изменений в муниципальную политику. При всеобщем избирательном праве, на основе которого выбираются как парламенты, так и муниципальные органы, трудно ожидать принципиальных политических и социальных конфликтов между государственным и местным самоуправлением, ибо распорядительный состав того и другого в социальном и политическом отношении приблизительно одинаков.

Наконец, в государствах переходного периода (в СССР) мы встречаем чаще всего п р и з н а н и е правительственного надзора, так как местное самоуправление является здесь составной частью государства не только в теории, но и на практике. Правда, многие находят центральную власть у нас слишком сильной и децентрализацию недостаточной, но мы лично воздержались бы решительно высказаться за полное невмешательство Москвы в муниципальные дела провинциальных городов, так как при малом числе специалистов в данной области, которые притом почти все сосредоточены в двух крупнейших советских городах, и при малой еще опытности пролетариата, впервые призванного к коммунальной работе, авторитетный голос Москвы в девяти случаях из десяти, как мы убедились лично, оказывается особенно ценным, и он много раз уже исправлял те ошибки, дефекты и несправедливости, которых еще слишком много на местах.

Таким образом отрицание, примирение и признание — вот трояк ий вид разнообразного отношения к правительственному надзору над местным самоуправлением, проявляющийся в различной политической обстановке.

2. ФОРМЫ НАДЗОРА НАД ГОРОДСКИМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

Под «надзором» над местным, а в частности и над городским самоуправлением в широком смысле мы подразумеваем все виды постороннего вмешательства в самоуправление и опеки над ним, под надзором же в узком смысле — наблюдение как за законностью, так и за правильностью действий коммунальных органов.

Правительственный надзор за городским самоуправлением принимает в разных государствах различные формы, причем эти формы могут существовать как в отдельном их проявлении, так и в сложных сочетаниях и комбинациях.

Почти все теоретики муниципального права делят правительственный надзор (в узком смысле) на два главных типа: надзор за з а к о н н о с т ь ю постановлений и действий муниципальных органов и надзор за ц е л е с о о б р а з н о с т ь ю или правильностью

их деятельности. Первый тип надзора, конечно. не может вызывать принципиальных возражений. Исполнять законы обязан каждый, а тем более публичные органы. Мы полагаем даже, что «надзор за законностью» в сущности не должен был бы считаться специфическим типом правительственного надзора над местным самоуправлением, так как прямой обязанностью судебной власти и прокурорского надзора (или органов административной юстиции) в любой стране является наблюдение за законностью действий всех лиц и учреждений, вплоть до органов центральной государственной власти. Муниципальные органы здесь просто разделяют общую участь со всеми другими общественными и частными учреждениями. Напротив, надзор за целесообразностью деятельности самоуправлений установлен далеко не во всех государствах и всегда вызывал жестокую критику со стороны сторонников принципа местного самоуправления. Действительно, по существу дела, последовательное и решительное проведение этого вида надзора превращает самоуправляющиеся органы в совещательные учреждения при всесильной правительственной администрации, упраздняя самый принцип самоуправления со всеми его положительными свойствами.

Самой распространенной формой надзора (в широком смысле) является с и с т е м а у т в е р ж д е н и я п о с т а н о в л е н и й городских распорядительных органов со стороны выше стоящих коммунальных органов, а также центральной или местной государственной администрации. Чаще всего требование об утверждении относится к тем решениям, которые имеют важное значение для городской коммуны на много лет вперед, т. е. связывают свободу действий последующих составов распорядительного аппарата, а иногда и будущих поколений горожан. Таких вопросов касаются, например, постановления о концессиях, о продаже городской земли, о займах, о некоторых категориях новых налогов и т. д. В тех же случаях, когда требуется утверждение в с е х или большинства постановлений коммуны, орган самоуправления de facto перестает быть таковым, превращаясь в совещательный орган.

Столь же часто требуется у т в е р ж д е н и е с в ы ш е т е х или и н ы х д о л ж н о с т н ы х л и ц, избираемых самоуправлением, особенно же главы муниципальной власти (мэра, бургомистра, городского головы и т. д.). В иных случаях городские органы представляют двух кандидатов на должность, из коих один утверждается администрацией (министром, главным управлением, префектом и т. д.).

Некоторые государства идут еще дальше в том же направлении и проводят принцип простого н а з н а ч е н и я городских должностных лиц со стороны администрации, подвергая их затем обычной дисциплинарной зависимости в бюрократическом порядке. Когда право назначения и увольнения главы или всех членов муниципальной исполнительной власти принадлежит центральной или местной администрации, то эти лица обыкновенно становятся послушными исполнителями предначертаний свыше, пренебрегая голосом распорядительного органа коммуны, что сильно умаляет реальную власть

этого органа. В иных случаях не требуется ни назначения, ни утверждения должностных лиц, но последние приравниваются к чиновникам, пользуются всеми правами государственной службы (правом чинопроизводства, получения наград, пенсий, ношения мундира и т. п.) и в то же время не избегают административно-дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения, что сильно располагает их к ориентации на политику центрального правительства.

Для осуществления надзора за законностью действий городского самоуправления надзирающие органы обыкновенно обладают специально присвоенными им правами, а именно: 1) правом инстанций, утверждающих бюджет, вносить в него не сделанные распорядительным органом самоуправления ассигновки на покрытие обязательных расходов, 2) правом непосредственно выполнить те акты, по закону обязательные, от выполнения которых распорядительные органы самоуправления уклоняются, 3) правом непосредственно приводить в исполнение утвержденные постановления распорядительного органа, если этого своевременно не сделал исполнительный орган самоуправления, и 4) правом, в случае бездействия власти или запутанности делопроизводства в городском самоуправлении, назначать за счет самоуправления правительственного комиссара для приведения дел в порядок.

Надзор за целесообразностью решений муниципальных органов может принимать самые разнообразные формы. Иногда мы встречаем о п р о т е с т о в а н и е муниципальных постановлений местной администрацией и передачу на окончательное разрешение возникшего спора центральному правительству. Гораздо чаще встречается другая форма: все постановления выборных органов представляются местной администрации; те из них, которые не отменены в известный срок, вступают в законную силу; если же администрация о т м е н я е т их как нецелесообразные или нарушающие интересы населения, то муниципальные органы имеют право, в течение известного срока, сбжаловать решение администрации в высшие инстанции и т. д.

Особняком стоит очень решительная и действительная форма правительственного вмешательства, а именно д о с р о ч н ы й р о с п у с к выборных органов муниципалитета со стороны министра внутренних дел, совета министров или даже законодательной палаты. Соответствующий закон держит муниципальные органы в постоянном страхе за свою судьбу, и существует презумпция, что этот дамоклов меч должен расположить их к сговорчивости. Любопытно, что при роспуске выборных органов далеко не всегда приводится мотивировка этого чрезвычайного акта.

Изложенными, чаще всего встречающимися в законодательной практике формами правительственного надзора, а также вмешательства и воздействия администрации на муниципальную волю, далеко не исчерпываются все возможные формы этого вмешательства. Как мы увидим ниже, финансовые субсидии, предоставляемые государством местному самоуправлению, позволяют правительству ставить те или иные обязательные у с л о в и я, без соблюдения коих суб-

сидии отменяются. К очень решительным мерам воздействия принадлежит также отдача под суд деятелей самоуправления в тех случаях, когда нарушен определенный минимум городского благоустройства. В результате мы видим, что современное государство весьма хорошо вооружено для проведения своей воли в местных самоуправлениях. Целая паутина сложных государственных норм и бытовых правил опутывает муниципальную власть, и она лишь тогда более или менее свободна, когда другими приемами, а именно ограничениями в избирательном праве, в компетенции и, как мы увидим ниже, в организации и финансах обеспечено то именно направление «свободы», которое желательно центральному правительству. Энтузиасты коммунальных свобод в опьянении своим излюбленным принципом очень часто не замечают всех подробностей государственного законодательства и политики, т. е. реального положения вещей.

Ограничивает свободу муниципальных органов не только надзор высших органов правительственной и коммунальной власти, но и узаконенное вмешательство избирателей, хотя самостоятельность самоуправления в его целом таким вмешательством отнюдь не нарушается, а им лишь обеспечивается более правильное и подлинное выражение воли городской коммуны. К таким юридическим институтам относятся право досрочного отозвания гласных, право инициативы и референдум. О первом мы уже говорили. Право инициативы сводится к праву известного количества избирателей, давших свои подписи под коллективным заявлением, возбуждать вопросы и вносить предложения, которые должны быть непременно рассмотрены распорядительным органом. Наконец, референдум состоит в обязательном плебисците или опросе избирателей городской коммуны по поводу некоторых перечисленных в законе важных вопросов, которые без согласия простого или квалифицированного большинства избирателей не могут быть разрешены одним только постановлением распорядительного органа коммуны.

3. НАДЗОР ЗА ГОРОДСКИМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ В РАЗНЫХ СТРАНАХ

Переходя к конкретному рассмотрению организации и применения надзора за городским самоуправлением в разных странах, мы так же, как и в выборных системах и в компетенции, прежде всего замечаем сильную пестроту картины. Однако разнообразная действительность все-таки дает возможность провести упрощающую классификацию и выделить два современных антипода, т. е. две противоположные системы надзора — французскую и английскую. Первая из них характеризуется максимальной централизацией государственной власти и соответственно чрезмерной связанностью городского самоуправления; вторая, наоборот, проводит децентрализацию власти, предоставляя городским коммунам наивысшую долю самостоятельности. Прочие государства либо примыкают к той или другой из упомянутых систем с небольшими изменениями, либо держатся средней линии, комбинируя элементы централизации и децентрализации.

Как уже указывалось, Франция пришла к своей централизующей системе исторически. Сильной монархической власти, особенно в эпоху Людовика XIV, удалось значительно умалить муниципальные свободы, которые были выработаны в борьбе городов с феодалами. Революция 1789 г., озабоченная созданием Франции единой и неделимой (une et indivisible), смела все локальные и провинциальные различия и привела к еще большей централизации государственной власти. Империя Наполеона I увенчала здание, разделив всех общественных и других работников на три категории и собрав сливки нации в Париж, откуда императорская бюрократия самодержавно управляла департаментами и городами. Хотя современный исследователь местного управления и хозяйства во Франции Joseph Barthélemy[1] и утверждает, что после закона о департаментском управлении 10 августа 1871 г. и коммунальной хартии 5 апреля 1884 г. наполеоновская централизация отжила свой век и что будто бы выборные советы теперь управляют делами коммуны самостоятельно, но это единичное мнение опровергается всеми другими исследователями (Haurion, Jèze, Morgand,[2] Foigné,[3] R. Poincaré, Percy Ashley). Впрочем, и сам Бартелеми находит, что «Франция не может быть отдана на произвол причуд 87 генеральных советов и 36 тысяч муниципалитетов».

В настоящее время[4] муниципальный совет во Франции не может самостоятельно провести ни одного налога; большинство его решений, касающихся финансовой области, требует утверждения префекта (главы департамента); его решения, касающиеся ярмарок, рынков и т. п., требуют одобрения генерального совета (высшей коммунальной организации). Исполнительная власть муниципалитета — мэр — состоит одновременно агентом центральной власти и может быть устранен от должности на один месяц префектом, на три месяца — министром внутренних дел и вовсе уволен — правительственным декретом. В свою очередь, префект имеет право вмешиваться во все дела муниципального совета в областях полицейской, просветительной, санитарной, отменяя его постановления, производя ревизии, и может приостанавливать деятельность совета. В свою очередь, центральное правительство обладает правом роспуска муниципального совета без объяснения причин. Еще большими правами по контролю и надзору над местными самоуправлениями обладает Государственный совет, воплощающий во Франции административную юрисдикцию. На решения последнего апелляции нет.

Еще более ограничены права Парижского муниципального совета, который является простым совещательным органом при назначенном от правительства префекте Сены, исполняющем в то же время должность парижского мэра (т. е. главы исполнительной муниципальной власти), и при префекте полиции. Такое полное уничтожение не-

---

[1] Joseph Barthélemy, The Government of France, [illegible], London [illegible]
[illegible]
[2] La Vie municipale, Paris, [illegible]
[3] Manuel de Droit [illegible], Paris [illegible]
[4] Montagu Harris, [illegible]

рижского «самоуправления» объясняется ролью Парижа в революциях 1789, 1830, 1848 и 1871 гг. Республиканское правительство Франции, по объяснению французских исследователей, опасается создавать самостоятельную столичную коммуну, «которая могла бы повторить опыт Парижской коммуны 1871 г.».

Таким образом становится ясным, что во Франции городское «самоуправление» существует лишь номинально, вся же полнота власти на местах принадлежит республиканской бюрократии. Сравнительная отсталость благоустройства провинциальных городов Франции и относительно высокая в них смертность, по всей вероятности, объясняются именно этим полным умалением самостоятельности городского самоуправления.

Той же системы государственной централизации и связанности городских коммун, хотя и в более слабой степени, придерживаются законодательства Бельгии,[1] Голландии,[2] Италии[3] и Венгрии.

Диаметрально противоположной системой надзора, проводящей принцип децентрализации государственной власти, является а н г л и й с к а я с и с т е м а. В Англии, как уже указывалось, города никогда не утрачивали своей самостоятельности, приобретенной в борьбе с феодалами, а в период усиления монархической власти они с честью выдержали, в свою очередь, упорную борьбу с монархами, отвоевывая себе все новые вольности. В настоящее время английская городская коммуна знает лишь с у д е б н ы й надзор и контроль. В обыкновенном суде решаются все вопросы о незакономерном действии коммун, все споры коммун с правительством, с частными лицами и между собой. Никаких должностных лиц коммуны, назначаемых правительством, никаких требований об утверждении коммунальных постановлений даже в области финансов и вообще никакого надзора за целесообразностью коммунальной деятельности в Англии нет. Единственными ограничениями их прав является запрещение приобретать землю и заключать займы без разрешения высшей инстанции. В результате английское центральное правительство имеет теперь лишь один действительный способ проводить свою волю в городском хозяйстве. Это — предоставление правительственных субсидий (суб-

---

[1] В Бельгии мэр, т. е. глава исполнительной власти коммуны, назначается короной во всех городах, и муниципальный бюджет утверждается правительством. но право роспуска муниц. советов отсутствует, полиция подчинена коммунам, и в области низшего образования коммуны вполне автономны (H a r r i s, цит. соч., стр. 36 и 37). В сфере надзора за целесообразностью действует изложенная нами система опротестования и перенесения дел в высшие инстанции вплоть до усмотрения верховной власти.

[2] В 1926 г. был представлен парламенту законопроект о реформе местного управления, по которому проводится некоторая децентрализация гос. власти и предусматривается в установленных случаях принудительная кооперация коммун (там же, стр. 48).

[3] Централизация власти в Италии в последнее время еще усилена, так как в октябре 1915 г. принят закон, по которому управлять хозяйством города Рима будет губернатор, два вице-губернатора и 10 ректоров, все назначаемые правительством, при совещательном значении совета из 80 членов (там же, стр. 61). В Италии особенно злоупотребляют правом роспуска муниц. советов, причем за год, в среднем, правительство распускает более ста советов.

венций), при коих правительство ставит некоторые условия, обязательные для коммун, нарушение же этих условий ведет к прекращению субсидий. Последний вид косвенной опеки, по мнению Гаррриса, в последние годы сильно сказывается на самостоятельности городов. Наконец, в Англии существует еще один любопытный бытовой прием, не зафиксированный в законодательстве. Устанавливается известная минимальная норма благоустройства в какой-либо отрасли хозяйства (например, в городе должно быть не более 2% неграмотных, смертность не должна превышать 20 на тысячу в год и т. п.). Когда сказанная норма нарушена, деятели городского самоуправления отдаются под суд, так сказать, механически, за бездействие власти. Однако благоустройство английских городов в последние десятилетия настолько высоко, что упомянутое снижение его уровня ниже нормы отошло в область истории.

Английской системы, т. е. почти полной децентрализации государственной власти и независимости городских коммун, придерживаются законодательства Соединенных штатов и Швейцарии. В первом из названных государств особенно самостоятельны городские самоуправления, получившие особые хартии «муниципального гомруля».

Среднюю линию в отношении надзора проводит Германия, в лице Пруссии и других республиканских государств. В пределах большинства вопросов своей компетенции городские управления действуют самостоятельно, но решения по финансовой части, а именно утверждение бюджета, установление новых налогов, разрешение займов, восходят на утверждение органов административных властей. Кроме того, им же принадлежит надзор за законностью действий городских самоуправлений, который в Германии проводится весьма тщательно и последовательно органами административной юрисдикции. После войны германское правительство стремилось провести, в виду демократизации избирательного права, более строгий надзор за деятельностью городских самоуправлений и передать целый ряд их прав коммунальным органам более обширных районов, а именно ландратам, но Германский союз городов в резолюции сентября 1924 г. энергично протестовал против этих проектов, требуя сохранения прежнего порядка вещей.

К типу германского законодательства о надзоре примыкают законодательства Швеции, Норвегии, Австрии, Финляндии, Испании.

К весьма распространенным в Зап. Европе институтам местного надзора и контроля принадлежит так называемая административная юстиция или **юрисдикция**, в отличие от судебной юстиции. Первую ведут особо назначенные для данной цели палаты (с участием выборных представителей), которые отчасти защищают городские самоуправления против несправедливых притязаний центральных властей, отчасти же сами наблюдают за законностью действий муниципальных органов и рассматривают жалобы, подаваемые на действия этих органов со стороны частных лиц и учреждений (применяя положенные меры воздействия к восстановлению законного порядка). Административная юрисдикция особенно развита во Франции, Германии и Италии, но Англия и Соединенные штаты ее не

признают, считая, что твердые гарантии законного и справедливого решения вопросов может дать только обыкновенный суд.

Некоторые муниципальные авторы (Гр. Шрейдер) усматривают следующий исторический порядок в прогрессивной эволюции надзора за городским самоуправлением, различая пять стадий: 1) единоличное право префекта или другого сановника утверждать постановления горсовета (Франция), 2) право утверждения и надзора переходит к коллегиальному бюрократическому учреждению (например, совету префектуры), 3) право надзора переходит к полубюрократическим-полувыборным коллегиальным органам административной юстиции (юнта в Италии, постоянная депутация в Бельгии, провинциальная комиссия в Италии), 4) контроль высших инстанций местного самоуправления (окружные советы в Пруссии, областные ландтаги в Австрии и т. д.), 5) высшая стадия — контроль судебный (в Англии) и законодательных органов (большого совета в Швейцарии, парламента в Англии). Однако на самом деле изложенного прогресса в правительственном надзоре и перечисленных «стадий» не наблюдается, а все перечисленные формы надзора существуют в настоящий момент одновременно, причем их происхождение часто очень старо, и в каждом государстве защищается установленная в нем форма не как переходная, а как наиболее совершенная и окончательная.

4. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ОПЕКА НАД ГОРОДАМИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ.

Городовое положение 1870 г., несмотря на реакцию конца шестидесятых годов, предоставило городскому самоуправлению значительную долю самостоятельности: надзирающие органы—губернатор (или градоначальник) и губернское по городским делам присутствие — имели право надзора лишь за законностью решений и действий муниципальных органов, и только немногие категории постановлений городских дум подлежали утверждению администрации.

Городовое положение 1892 г., действовавшее вплоть до революции, сделало резкий попятный шаг. Оно подчинило надзору губернатора и губернского присутствия не только законность, но и правильность или целесообразность постановлений и распоряжений городского управления (статья 11). Согласно п. 2 ст. 83 того же положения, губернатор может остановить исполнение думского постановления, если усмотрит, «что оно не соответствует общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения». Приостановленное губернатором постановление до окончательного разрешения вопроса проходит целый ряд инстанций от губернского по городским делам присутствия до министра внутренних дел, Сената (в случае жалобы городского управления), а в некоторых случаях — до Комитета министров и Государственного совета включительно. Все сколько-нибудь важные постановления городской думы, согласно ст. 78, 79, 110 правил о составлении городских смет, нуждались в специальном утверждении губернатора или министра внутренних дел, а именно постановления по вопросам о переложении натуральных повинностей в денежные, о муниципализации предприятий, об отчуждении

городских имуществ, о займах и поручительствах, о размерах платы за пользование городскими предприятиями, о таксах, о планировке, об обязательных постановлениях, о городском бюджете и сверхсметных расходах. Наконец, по статье 118 Городового положения, министру или губернатору предоставлялось право утверждения всех должностных лиц городского управления, а сами эти должностные лица почти во всем приравнивались к чиновникам.

Из приведенных статей дореволюционного закона становится очевидным, что юридически городские самоуправления не пользовались абсолютно никакой самостоятельностью: каждое важное постановление думы могло быть отменено, а маловажное остановлено губернатором, без всякой мотивировки по существу, выборы же должностных лиц города превращались в фикцию. Самоуправление заменялось произволом местного сановника. Одним словом, недопустимые излишества французской системы опеки были на много превзойдены, а отрицательные стороны русского муниципального закона усугублялись тем, что надзирающие органы в России не были, как во Франции, агентами государственного самоуправления, а лишь простыми приказчиками самодержавия.

Дискреционная власть, предоставленная на местах губернаторам и градоначальникам, отнюдь не умерялась разумным ее использованием. Наоборот, в своем усердии губернская администрация сумела довести у нас практику надзора над общественным управлением до издевательств и карикатуры, причем та апатия и то молчаливое терпение, которыми эти издевательства сопровождались в течение четверти века, объясняются, конечно, прежде всего крупнобуржуазным составом дум, исстари равнодушным к общественным интересам.

Для иллюстрации изложенного приведем несколько фактов, заимствованных из одной только летней хроники 1910 г. по данному вопросу.[1] Министерство внутренних дел последовательно отказало в утверждении томским городским головой профессора Зубашева и затем Д. Е. Зверева, назначив лицо, дважды забаллотированное думой. Мотив: принадлежность Зубашева и Зверева к «крамольникам», т. е. к группе прогрессистов. Городу Киеву было запрещено выписать из Швеции по дешевой цене кубики для ремонта мостовой; ходатайство города Харькова об открытии народного университета отклонено министерством народного просвещения; в том же Харькове губернатор опротестовал постановление думы о поездке городского головы в Петербург с ходатайством о разрешении городу строить трамвай; городу Луцку губернатором запрещен расход в 4 000 руб. на замощение улиц, пришедших в непроездное состояние, так как «мостовые для небольших городов не нужны»; в Витебске губернатор, недовольный горсдской думой, приостанавливал, без объяснения причин, все важные постановления думы, вследствие чего город остался без сметы, без переоценки, без телефонов и в конце концов без городской управы, удаленной властью губернского присутствия за политическую неблагонадежность (при-

---

[1] Велихов, Л. А., Жизнь городов, «Гор. Д.», 1910 г., № 15, 16, стр. 1057 — 1088.

надлежность к кадетской партии); в Ростове не утверждены обязательные постановления о праздничном отдыхе приказчиков, «так как купцы могут сами договориться с приказчиками». Подобных фактов в муниципальной литературе приводилось несчетное количество. Например, в Тифлисе главноначальствующий на Кавказе отказался утвердить договор города с бельгийским обществом на том основании, что договор «невыгоден бельгийским концессионерам». После того как город потерял сто тысяч рублей вследствие задержки на год постройки трамвая, был составлен новый договор, гораздо менее выгодный для города (повышался процент за ссуду, выдаваемую городу бельгийскими концессионерами), который и был утвержден администрацией. [1]

Геркулесовых столпов достигла правительственная опека в 1913 г., когда Главное управление по делам местного хозяйства циркуляром з а п р е т и л о городам отвечать на анкету, разосланную в городские управления членами Государственной думы из комиссии по городским делам. Анкета содержала вопросы о состоянии городского хозяйства, каковые сведения были нужны депутатам для обсуждения городской реформы. Города в громадном большинстве подчинились своему «прямому начальству», и анкета была сорвана. Таким образом бюрократический департамент (т. е. малая часть исполнительной власти) запретил власти законодательной осведомляться на местах по вопросу о законодательной реформе. Запрос, подготовлявшийся оппозицией по этому неслыханному делу, в свою очередь был сорван войной.

В результате сказанного, общая картина размаха и форм правительственной опеки над городским «самоуправлением», практиковавшейся у нас до революции, становится ясной.

5. НАДЗОР ЗА ГОРОДСКИМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ В СССР

Взаимоотношения мест и центра выработались у нас в процессе революции. В своем диалектическом развитии этот вопрос прошел три стадии. Первый период, обнимающий время с Октябрьского переворота до лета 1918 г., характеризуется крайней д е ц е н т р а л и з а ц и е й (тезис). Как указывает Л. М. К а г а н о в и ч, [2] лозунг «вся власть советам» был сплошь и рядом истолкован как «вся власть м е с т а м». Понятно, что, после долгих лет угнетения, деревня и города, вырвавшись на волю, начали бурно и беспорядочно разрушать старые отношения и строить новые, причем демократический централизм, требующий налаженного аппарата власти, сразу создаться не мог. Образовались почти не связанные с центром самостоятельные республики со своими совнаркомами, как, например, Казанская и Калужская, самостийные города и т. п.

Второй период (1918 — 20 гг.), прямо противоположный первому (антитезис), характеризуется, наоборот, ж е л е з н ы м ц е н т р а л и з м о м. Вспыхнувшая гражданская война потребовала концентрации всех сил для победы на фронтах и единого руководства из центра.

---

[1] М и х а й л о в с к и й А. Г., цит. соч., стр. 55.
[2] Местное советское самоуправление, М., 1923, стр. 55.

Недостаток материальных ресурсов вызывал централизацию всего производства и распределения товаров. Возникает так называемая «главкократия», которая стремится всецело подчинить местные отделы центру и сделать их независимыми от местных советов. Местничество и самостийность первого периода сменяется воинствующим бюрократизмом и инструкторством, посылкой на места целой армии центральных агентов, вооруженных строгими мандатами. По выражению т. Кагановича, палка оказалась перегнутой в обратную сторону, и это увлечение чрезмерной централизацией породило другие дефекты — неприятные конфликты, сложную бумажную волокиту, пренебрежение местными особенностями и нуждами и т. п.

Третий и последний период (синтез) ознаменовался выработкой положений, которые урегулировали взаимоотношения мест и центра, став на среднюю линию более умеренного централизма. Уже 7-й Съезд советов в 1919 г., выражая взгляды местных организаций, поднял свой голос против того извращения идеи централизации, которое временно восторжествовало как результат военного времени и как реакция излишествам децентрализации. 8-й Съезд, углубив тезисы 7-го Съезда, вынес следующие постановления, которые сохраняют свое действие и в настоящее время (цитируем важнейшие из пунктов соответствующих постановлений 7-го и 8-го съездов: 1) постановления местных съездов советов могут быть отменены лишь выше стоящими съездами. их исполкомами, ВЦИК или его президиумом; 2) все отделы на местах являются отделами местных исполкомов; 3) местные исполкомы имеют право контролировать представительства центральных учреждений; 4) все заведующие отделами и члены коллегии не назначаются, а выбираются местными исполкомами; 5) советы и исполкомы подчинены ВЦИК и Совнаркому, и отдельные наркоматы отменять их постановлений не могут; 6) советы и исполкомы могут в исключительных случаях приостанавливать то или другое распоряжение наркомата со срочной постановкой вопроса на разрешение ВЦИК; 7) центральные ведомства, по правилу, ведут все дела через местные советы и их отделы, упраздняя неподведомственные местным советам отделения и специальные управления; исключения из этого правила допускаются лишь по специальным постановлениям ВЦИК или его президиума; 8) непосредственно исполкомам и их президиумам имеют право давать предписания только вышестоящие исполкомы, их президиумы, ВЦИК, его президиум и Совнарком.

Изложенные положения, установившие тот порядок, который советскими теоретиками называется «нормальным пролетарским централизмом», в настоящее время вошли уже в «плоть и кровь» местного советского строительства. Те же принципы определяют и пределы самостоятельности городского самоуправления. Согласно статьи 15 Положения городских советов 24 октября 1925 г., «городские советы ответственны перед вышестоящими съездами советов и их исполнительными комитетами, а также перед президиумом ВЦИК, причем (примечание к ст. 15), в случае несогласия с постановлением исполнительного комитета, горсовет в праве передать вопрос в вышестоящий исполком, не приостанавливая самого решения исполкома».

Таким образом мы видим, что, по точному смыслу приведенных законодательных положений, распорядительный орган городского самоуправления, т. е. горсовет, является всецело ответственным перед вышестоящими органами, причем он обязан подчиняться как решениям вышестоящих съездов, так и предписаниям вышестоящего исполкома. Кроме того, нет сомнения в том, что обычно составляющие его большинство партийные члены подчиняются во всех своих действиях партийной дисциплине, а в целом ряде вопросов, касающихся труда, решающее влияние на поведение членов горсовета имеет профессиональная дисциплина. В результате, если бы мы рассуждали на основании обычных критериев, существующих в западноевропейской науке, то должны были бы притти к заключению, что городское самоуправление в СССР лишено всякой независимости и самостоятельности.

Однако вопрос о надзоре за городским самоуправлением в СССР, по мнению советских идеологов, не может ставиться и разрешаться в той же плоскости, как в капиталистических государствах. Местное самоуправление в СССР всецело вдвинуто в общий государственный строй и непосредственно участвует в создании центральной власти. Его общеполитические и чисто местные хозяйственные дела тесно связаны между собой. Вся его деятельность основана на том же классовом и партийном единстве, как и деятельность центральных органов. В советском строе нет того д у а л и з м а центральной и местной власти, который в той или иной степени существует во всех других государствах, нет того правительственно-административного начала, которое можно было бы противопоставить общинному началу, и тем более нет элементов «соперничества» между центральногосударственной и муниципальной властью. Вопрос о централизме и децентрализации в СССР имеет не столько принципиально-политический, сколько организационно-тактический характер. Работники СССР как в центре, так и на местах сознают и чувствуют себя членами одной и той же семьи единомышленников и сотрудников в общем деле. Поэтому у нас собственно должна бы итти речь не об особом юридическом институте «надзора» одного субъекта прав за другим, а об идейном и практическом руководительстве менее опытных товарищей более опытными. Изложенную точку зрения можно всецело резюмировать словами В. И. Л е н и н а.[1] Централизм для нас нисколько не исключает такого широкого местного самоуправления, которое, при добровольном отстаивании коммунами и областями единства государства, устраняет всякий бюрократизм и всякое командование сверху.

Со своей стороны, мы должны констатировать, что в отношении деловой, чисто хозяйственной работы на местах советского городского самоуправления далеко не все еще обстоит благополучно. Правильная творческая деятельность коммунальных органов обеспечена только в двух главных советских центрах — Москве и Ленинграде. Способствуют этому и неопытность состава провинциальных работников и, особенно, как мы убедимся в дальнейшем, недостаток финансов.

---

[1] Л е н и н, Государство и Революция, издание «Коммунист», 1919 г.

Однако дает себя знать и с в я з а н н о с т ь деятельности городских советов, которая, в виду решающего влияния губернских исполкомов с их коммунальными отделами, остается весьма часто только совещательной и декларативной, несмотря на закон 24 октября 1925 г., заложивший в сущности только первый и притом еще недостаточный базис будущего городского самоуправления в СССР. Ни «бюрократизм», ни «командование» сверху, о которых говорил В. И. Л е н и н, ни в особенности «декларативность» решений горсоветов еще не изжиты. Мы уже указывали, что возражать против централизации, в смысле зависимости городских самоуправлений от Москвы, при данном положении дела, было бы неправильным, и что, наоборот, города страдают от недостатка живого и компетентного инструктирования со стороны центра, но полная зависимость, особенно же уездных городов, от губернского исполкома, как мы убедились, слишком часто парализует местную инициативу и местное творчество, обрекая малые и средние, а подчас и крупные города на хозяйственное прозябание. Этот вопрос тесно связан с вопросом об организации аппарата городского управления, и мы еще вернемся к нему в следующей главе.

ГЛАВА ПЯТАЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ АППАРАТА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. ОБЩИЙ ТИП СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ АППАРАТОВ

Поставленный в заголовке вопрос из числа всех, касающихся городского самоуправления, является если не самым важным, то во всяком случае наиболее сложным. Охватить все разнообразие организационных особенностей и деталей, которыми отличаются муниципальные аппараты различных государств, было бы, конечно, невыполнимой задачей. Равным образом едва ли возможно определенно рекомендовать такое образцовое устройство названного аппарата, которое во всех странах и эпохах наилучшим образом отвечало бы цели осуществления городского благоустройства, тем более, что мнения разных авторов по данному вопросу не менее разнообразны, чем существующие системы. В нашу задачу может входить лишь изложение общих принципов муниципальной организации, краткое описание наиболее типичных организационных систем и их критика с точки зрения целесообразности.

К аппарату городского самоуправления, отвечающему своей цели, надлежит применять следующие общие требования. Во-первых, он должен правильно и с достаточной гибкостью отображать подлинные интересы и нужды городскй коммуны, а также взгляды ее населения; во-вторых, он должен соответствовать принципу экономии средств и сил, т. е. при наименьших затратах на его содержание, работать быстро, гладко и без излишних формальностей, и, в-третьих, он должен выдвигать на исполнительные должности людей опытных и ответственных, создавая для них наиболее благоприятную обстановку работы. Само

собою разумеется, что эти требования были бы успешнее всего достигнуты посредством применения принципов научной организации городского управления («нота»), но до сих пор мы не имеем ни одного серьезного теоретического труда, специально посвященного муниципальной организации, и ни одной реальной попытки построить муниципальное управление на основе каких-либо научных принципов.

Городское самоуправление, как специальный вид местного самоуправления, предназначенный исключительно для городских поселений, существует не во всех государствах. Не знают его законодательства Франции (кроме Парижа и Лиона), Италии и Бельгии, где для сельских и городских коммун существует одно и то же коммунальное устройство. До войны не было городского самоуправления еще и в немецких государствах и провинциях — Бадене, Гессене, Вюртемберге, Пфальце, Рейнской провинции и Эльзас-Лотарингии, но в течение 1918 — 1924 гг. почти все они получили особый муниципальный аппарат.

Если нельзя перечислить все сложные особенности архитектоники муниципальных аппаратов в разных государствах, то в о с н о в ных чертах они, за немногими исключениями, обладают одним общим типом структуры. С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, этот основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: 1) городской избирательный корпус, как база, 2) вышедший из его лона распорядительный совет, 3) исполнительный орган, и 4) на верху этой пирамиды — должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя городской коммуны.[1] Начиная с 1924 г., этот почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в некоторых городах Пруссии и во всех городах Гессена, Ангальта, Баварии, Вюртемберга, Саксонии и Тюрингии, которые отказались, ради экономии и простоты конструкции, от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу городской коммуны (бургомистру) или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе (в Баварии и Вюртемберге). Вопрос о практической целесообразности последней важной реформы остается до сих пор невыясненным, так как отзывы о ней в муниципальной прессе Германии противоречивы.

2. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В ЗАПАДНО-ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

Резко различаются, по своей генетической природе, два антипода, т. е. два характерных типа муниципальной организации: один — возникший стихийно в эволюционном процессе развития местных сил

---

[1] Не совсем отвечают приведенной схеме самоуправления Англии, объединяющей до известной степени вторую и третью ступень, и штатов Новой Англии с их общенародными сходами.

(английский) и другой — построенный по определенному принципу и заданию (французский). Остальные муниципалитеты, по своей исторически кристаллизовавшейся структуре, приближаются то к первому, то ко второму типу, включая как бытовые элементы местной жизни, так и элементы абстрактного законодательного творчества.

Национальной особенностью английской государственности искони была ее чисто б ы т о в а я обоснованность. Как известно, в Англии до сих пор нет детально разработанной писаной конституции, и пресловутые свободы ее господствующего класса покоятся не столько на статутах, сколько на традициях и нравах, вошедших в плоть и кровь английского джентльмена. Коммунальная жизнь Англии, составляющая там и составную часть и прототип общегосударственной жизни, отличается приблизительно теми же особенностями. Хотя каждая коммуна и дорожит принципиально королевской хартией или парламентским актом, закрепившим ее права,[1] но источником и базисом этих прав в сущности является не формально-юридический акт, данный королем и парламентом, а правосознание полноправных членов коммуны, которые ценят свои местные обычаи, медленно изменяющиеся вместе с жизнью, берегут их, как святыню, и точно соблюдают их со всеми историческими изменениями, независимо от локального закона, успевшего подчас сильно устареть. Эта особенность имеет и свои логические последствия. Что город — то норов. Каждая местность обладает своим неписаным правом, порожденным ее собственной индивидуальной историей. Отсюда — та причудливая сложность и мозаика, тот «персидский ковер» английской социальной ткани, которые поражают всякого континентального исследователя. Отсюда же и удивительная приспособленность действующих норм к жизненным условиям местности: правовая или, вернее, бытовая форма во всех складках своих гибко, пластично облекает содержание местных экономических отношений. Понятно, что и муниципальная организация каждого отдельного английского города имеет свою историю и свои специфические особенности, детально не закрепленные законом. Во многом напоминает английскую коммунальную систему организация городской коммуны в Швейцарии и Соединенных штатах, но здесь мы имеем результат не столько непосредственного влияния и подражания, сколько последствия до некоторой степени аналогичных факторов, исторических и национальных.

Наоборот, во Франции со времени Великой революции мы наблюдаем прямо противоположное явление. Революция 1789 г. идеологически исходила из веры в абстрактный принцип вовеки неколебимых естественных прав человека и гражданина и соответственно из признания спасительности отвлеченных законодательных норм. Как плод

---

[1] Формальная видимость здесь противоречит действительности. Юридически в Англии чуть ли не каждый пункт компентенции муниципального органа должен быть оправдан королевской хартией и парламентским актом. На самом же деле коммуна заправляет всеми своими делами свободно и беспрепятственно, и лишь редкие случайные конфликты вызывают обращение к высшим органам власти, причем соответствующие ходатайства коммуны всегда удовлетворяются верховными органами.

абстрактного кабинетного творчества, местное законодательство Конституанты и Конвента стремилось подчинить всю реальную жизнь своим логическим схемам. Никаких уступок историческим «предрассудкам» и локальным особенностям оно не делало, никаких различий между городскими и негородскими коммунами не признавало. Организация этих коммун была установлена не снизу и вытекла не из бытовых индивидуальных условий каждой местности, как в Англии, а была навязана целой стране сверху и сразу, как некая социальная «геометрия». Стройная простота коммунального устройства, с одной стороны, и чисто констатированная неприспособленность к различным местным условиям — с другой, вот что характеризует французскую систему. Под сильным влиянием этой системы развились муниципальные организации Италии, Бельгии и отчасти Голландии.

По середине между описанными полярными антиподами стоит муниципальная организация германских государств. С одной стороны, на немецкие, особенно же западные системы значительное влияние оказывало, со времени Наполеона, французское законодательство, а с другой — аналогичное с Англией влияние имела преемственность феодализма в городах и цехового ремесла с их индивидуализмом и разобщенностью отдельных гнезд, а позднее борьба городского бюргерства с централизующим воздействием национальных монархий. Немецкой ориентации придерживались австрийская и отчасти славянские муниципальные системы, не исключая и дореволюционной русской.

Переходя к конкретному описанию муниципальной организации в главнейших капиталистических странах, мы находим следующую систему и структуру распорядительных и исполнительных органов городского самоуправления.

В Англии и Уэльсе (если не обращать внимания на все те особенности, исключения и уклонения, которые имеют место почти в каждом городе) современная общая система муниципальной организации [1] рисуется так. Все городские поселения по своему муниципальному укладу разделяются на 1) городские округа (urban districts), 2) муниципальные города, или бурги (municipal bouroughs), 3) города-графства (county-borough) и 4) город Лондон.

Городские округа общим числом в 791 и с населением от 246 000 до 165 669 человек отличаются от сельских наличием у первых формального правительственного акта, предоставившего им более широкие права. Обыкновенно (хотя далеко не всегда) эти округа лишены сельскохозяйственного характера, напоминая наши «поселения городского типа». Распорядительной и в то же время исполнительной властью городского округа является окружной совет, выбираемый на три года, с количеством членов, определяемым обычаем или распоряжением вышестоящего коммунального органа. Названный совет есть прежде всего санитарная власть в округе, ответственная (с 1919 г.) перед министром здравия; кроме того, он распоряжается муниципальными улицами, дорогами и предприятиями по благоустрой-

[1] Сведения относятся к 1926 г.

ству, а если его население выше 20 000, то сверх того — элементарным образованием и планировкой города.

Муниципальные города, или бурги, общим числом в 253, по общему правилу,[1] более значительны и обширны, чем городские округа. Их распорядительный орган — городской совет, выбираемый на три года и обновляемый по частям. Две трети его членов составляют простые советники, а одну треть — ольдермены (aldermen), выбираемые на шесть лет городским советом либо из числа его членов, либо со стороны, причем, после избрания, ольдермены входят в состав членов совета. Председательствует в совете мэр (бесплатная, чисто почетная должность), выбираемый советом из числа его членов,[2] а возглавляет делопроизводство городской секретарь (Town Clerk). Исполнительная власть, сосредоточенная в самом совете, осуществляется исполнительными комитетами, на которые разбивается совет, причем главную роль в них играют ольдермены. Компетенция городского совета шире, чем окружного совета, лишь в том отношении, что он является часто и полицейской властью.

Город-графство (общее их число 82) с населением от 50 000 до 919 444 человек[3] приобретает это название, с разрешения парламента, посредством довольно сложной процедуры, а именно требуется согласие на то избирателей, созываемых на общегородской митинг. Муниципальное устройство города-графства во всем тождественно с укладом простого муниципального города, но права и обязанности его значительно шире: во-первых, он вполне независим от вышестоящего коммунального органа (совета графства), и, во-вторых, он обладает всей компетенцией графства, т. е. высшей коммуны (см. главу IV).

Лондон имеет, по акту 1899 г., несколько видоизмененному после войны, весьма сложное управление, основанное отчасти на выборных центральных и местных органах и отчасти на полубюрократических органах. Главным центральным органом является Лондонский совет графства, состоящий из 144 членов, а именно 124 советников, избираемых на 3 года, и 20 ольдерменов, избираемых советниками на шесть лет. Совет, в свою очередь, избирает из своего состава на один год председателя, вице-председателя, заместителя председателя и заседает один раз в неделю. Для осуществления исполнительной власти совет разбивается на 20 комитетов и на еще большее число подкомиссий, в которых руководящую роль играют ольдермены. В компетенцию Лондонского совета графства входят все те специальные перечисленные законом функции, права и обязанности, которые необходимы для города-гиганта, за исключением довольно многих функ-

---

[1] Это правило имеет много исключений: старинные муницип. города часто весьма мало населены (до 954 человек), и 66 из них насчитывают менее 5 000 жителей.

[2] И это правило имеет много исключений, определяемых обычаем: иногда мэр избирается со стороны.

[3] Впрочем, в виде исключения, в Англии есть 4 города-графства с населением ниже 50 тысяч. В 1926 г. составлен законопроект о разрешении создавать города-графства лишь с населением выше 75 000.

ций, персданных особым выборным или полубюрократическим учреждениям. Особняком стоит весьма оригинальное учреждение феодального типа, почти не подвергавшееся изменениям в течение пяти столетий. Это — корпорация лондонского Сити. Она избирается членами лондонских вольных цехов (livery companies), ведущими свое начало от средневековых гильдий, и состоит из 206 простых советников и 36 ольдерменов, избираемых пожизненно. Ольдермены (старейшины) составляют особую верхнюю палату корпорации и выбирают на один год лорд-мэра, председательствующего в заседаниях корпорации, носящего особую средневековую форму и имеющего целый ряд почетных привилегий и прерогатив по представительству.[1] Корпорация имеет собственную полицию, заведует портовым санитарным управлением, содержит несколько мостов, центральные рынки, выбирает шерифов (судей) и т. п. Муниципальные функции по районам Лондона исполняют советы столичных бургов числом 28, в составе (в каждом) от 30 до 60 членов, избираемых на три года, при одной шестой ольдерменов, избираемых советом на шесть лет, и отдельных мэрах (председателях советов). В стороне от приведенных чисто муниципальных учреждений стоят комиссариат полиции, столичное водное управление, заведующее водоснабжением, столичное управление приютами (и госпиталями), портовое управление, торговый совещательный комитет (с 1924 г.), союзы общественного призрения, комиссары по заведыванию сточными трубами, центральные речные управления и прочие учреждения, члены которых отчасти выбираются советами или городскими избирателями и отчасти назначаются правительством.

Во Франции коммунальная организация значительно проще. Все государство разделено на 36 тысяч коммун, имеющих тождественный уклад, несмотря на то, что половина из них насчитывает менее 500 человек сельского населения, а другие составляют многолюдные

---

[1] Лондонский лорд-мэр — живой обломок феодальной старины. На международном конгрессе городов в Париже в 1914 г. я, в качестве делегата от Петербурга, имел возможность познакомиться с этой любопытнейшей из фигур английского консерватизма. Представьте себе красавца ростом почти в сажень, в костюме жантильома конца XV в., в туфлях с бантиками, в шляпе с перьями, пудреном парике, с косичкой и шпагой сбоку. В таком костюме он важно и с олимпийским спокойствием разгуливал по Парижу в сопровождении двух разодетых лакеев-негритят и ... десятков парижских гаменов (мальчишек), называвших его швейцарским адмиралом. Когда была организована парадная процессия по Парижу из многих десятков автомобилей с членами конгресса, национальными флагами и гербами городов, открывал шествие автомобиль президента республики, пригласившего ехать с ним петербургского городского голову (графа Толстого). По ритуалу вторым ехал автомобиль лорд-мэра. Обиженный тем, что «Петербург поедет впереди Лондона», лорд-мэр потребовал первого места и, после драки, учиненной его негритятами с парижской полицией, во избежание скандала, получил его, после чего шествие открывал лондонский герб. Вместе с тем на все мои вопросы о состоянии лондонского хозяйства тот же лорд-мэр отговаривался полным неведением. Любопытно, что на церемонии коронации английского короля последний, как и 5 веков тому назад, останавливается у здания ратуши и ждет «ключа от ворот города», который передается ему лорд-мэром. Бывали случаи, когда лорд-мэр, чтобы подчеркнуть высокие привилегии Сити, заставлял ждать коронующегося очень долго.

города. Распорядительным органом коммуны является м у н и ц и п а л ь н ы й с о в е т, избираемый на 4 года, причем весь его состав обновляется одновременно. Совет собирается 4 раза в год на очередные сесии, длящиеся 15 дней, а сессия, посвященная бюджету, продолжается 6 недель. Исполнительным органом является м э р, избираемый советом на 4 года, причем эта должность бесплатна. Он имеет помощников (maires adgoints), исполняющих его поручения, числом от одного (в коммунах с 2 500 жителей и меньше) до двенадцати (в Лионе даже 17). Мэр подчинен одновременно совету и префекту (начальнику департамента) и обладает исключительно обширными полномочиями. Как исполнительный орган коммуны, он назначает и увольняет городских служащих, делает все распоряжения по городскому хозяйству, председательствует на заседаниях муниципального совета и в комиссиях. Как чиновник, ответственный перед правительством, он заведует местной полицией, публикует законы, ведет гражданские списки, выполняет обязанности полицейского судьи, издает обязательные постановления, выдает разрешения на устройство манифестаций, уличных процессий и представлений, вызывает войска в случае беспорядков. Ясно, что исполнять бесплатно всю эту тяжелую и ответственную работу может только весьма состоятельный и энергичный человек, делающий общественную или государственную карьеру.

Особенную муниципальную организацию имеет П а р и ж, но принципы городского самоуправления в нем окончательно ликвидированы. Муниципальный совет Парижа состоит из 80 платных членов, избираемых на 4 года и составляющих 6 комитетов. Совет и комитеты имеют фактически лишь совещательное значение, так как они всецело подчинены агентам правительства — префекту Сены, исполняющему обязанности мэра Парижа и префекту полиции. В отношении районной власти Париж разделен на 20 административных округов, причем в каждом из них имеются назначенные президентом республики мэр и от 3 до 5 его помощников. Кроме совета и комитетов, парижский муниципалитет имеет при себе ряд совещательных учреждений по отдельным отраслям хозяйства (совет гигиены, бюро благотворительности, служба изящных искусств и т. п.), которые состоят из лиц, назначенных правительством, представителей совета, лиц, состоящих членами упомянутых учреждений по должности, и т. д. В феврале 1925 г. депутаты от Парижа в палате депутатов внесли, но безуспешно, законопроект об усилении начал самоуправления в столице.

В Г е р м а н и и новая имперская (республиканская) конституция, созданная в Веймаре в августе 1919 г., и специально муниципальное законодательство 1919 — 25 гг. перевернули все прежние основы городского самоуправления. Германские города могут быть разделены, в отношении современной организации их распорядительных и исполнительных коллективов, на шесть групп. [1]

---

[1] Данные эти впервые публикуются в русской литературе. Источники: H a r r i s, цит. соч., 1926, стр. 107; Dr O. M e i s s n e r, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 1923; Dr M u l e r t, Selbstverwaltung und Gesetzgebung; Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, XVII Jahrgang, Berlin, № 1, den 10 Januar 1927, S. 1 — 8.

Группа первая (часть прусских и гессенских городов). Два выборных коллектива, имеющие право выносить решающие постановления, причем меньший из них (исполнительный орган с распорядительными функциями) обладает более значительной властью и заседает под председательством бургомистра (магистратская система).

Группа вторая (города Бадена). Два выборных коллектива, имеющие право выносить решающие постановления. Оба заседают под председательством бургомистра, причем больший из них обладает более значительной властью.

Группа третья (города Мекленбург-Шверина, Ольденбурга и часть саксонских городов). Два выборных коллектива, но лишь первый из них в праве выносить постановления, а второй является только исполнительным органом.

Группа четвертая (часть городов Пруссии, Гессена и Ангальта). Один выборный коллектив, имеющий право распоряжаться и заседающий под председательством бургомистра, который является единолично исполнительной властью с широкими полномочиями (бургомистрская система).

Группа пятая (города Баварии и Вюртемберга). Один выборный коллектив, обладающий как распорядительной, так и исполнительной властью, причем бургомистр только председательствует на его заседаниях.

Группа шестая (города Тюрингии и часть городов Саксонии). Один выборный коллектив с избранным им председателем, причем бургомистр является исполнительной властью.

Изложенная организационная реформа, принятая после войны спешно, по частям и для разных городов Германии некоординированно, как видно из статей немецкой коммунальной прессы, [1] на местах мало популярна. В 1926 г. в прусский ландтаг был уже вновь внесен проект регламента местного хозяйства, предусматривающий во многом возврат к прежнему порядку. В виду сего излагаем вкратце прусскую организационную систему, существовавшую до 1919 г., при которой прусские города достигли выдающегося благоустройства. Распорядительный орган — собрания городских гласных (Stadtverordnetensammlung), часто называемое просто городским советом, избирается на 6 лет, причем смена гласных происходит по третям каждые 2 года. Исполнительная власть возлагается на избранные советом магистрат и бургомистра. Последний есть платное должностное лицо, избираемое на 12 лет и занимающее среднее место между двумя антиподами — английским и французским мэром. Он занимает высокое общественное положение и председательствует как в совете, так и в магистрате, но вместе с тем возглавляет городское делопроизводство (подобно городскому клерку в Англии) и вообще координирует всю муниципальную работу. Магистрат (называемый в некоторых городах штатратом) состоит 1) из оплачиваемых (не профессиональных) членов, выбираемых городским советом на шесть лет из среды старых и опытных его членов, и 2) из специалистов (инженеров, тех-

[1] «Kommunale Rundschau», «Sociale Praxis» (Jena), «Kommune» и др.

ников, юристов, педагогов), которые обыкновенно назначаются советом со стороны на 12 лет, а иногда пожизненно, и получают содержание (профессиональные члены). Закон требует от членов магистрата высокого образовательного ценза и устанавливает для желающих баллотироваться на эти должности особые экзамены.

Число членов магистрата колеблется от 2 до 40 (Берлин), причем количество профессиональных его членов не может превышать половины всех членов. Магистрат фактически ведет все городское хозяйство, и без его согласия ни одно постановление городского совета не имеет законной силы. Каждому члену магистрата поручается какая-либо отдельная отрасль хозяйства, но общие решения принимаются голосованием всего магистрата. В качестве агента центрального правительства (по заведыванию полицией и т. п.) магистрат независим от контроля городского совета.

Наиболее демократической и достойной изучения организацией городского самоуправления в Западной Европе является несомненно ш в е й ц а р с к а я с и с т е м а. В большинстве городов Швейцарии недавно еще существовавшее в коммунальных делах народоправство все же сохранилось, как таковое, в применении к наиболее важным решениям. Все городские избиратели составляют там к о м м у н а л ь н о е с о б р а н и е, которое на общегородских сходах выбирает мэра, вводит новые налоги, разрешает займы и утверждает обязательные постановления. В некоторых городах оно, сверх того, вотирует бюджет. Остальные распорядительные функции сосредоточены в г о р о д с к о м с о в е т е (Stadtrat, Conseil de ville), избираемом по системе всеобщих и пропорциональных выборов. Исполнительная и административная власть находится в руках другого небольшого с о в е т а (Kleiner Stadtrat, municipalité), числом от 5 до 9 членов, избираемого в одних городах коммунальным собранием, но чаще городским советом, причем каждому из его членов вверена особая отрасль городского хозяйства. Во главе городской коммуны стоит мэр с представительными функциями. Такова общая картина, но в каждом отдельном швейцарском городе господствует своя организационная система.

3. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ.[1]

«В организации городского управления в Соединенных штатах, — говорит Перси А ш л е й, — обнаруживается чрезвычайное разнообразие. Местное управление относится там к компетенции каждого отдельного штата, так что в этом отношении открывается простор для

[1] Следующие, относящиеся к 1926 г., сведения даются в русской литературе. Источники: H a r r i s, цит. соч. chapter XV, The United States of America, p. 270 — 295; W. B. M u n r o, Municipal government and Administration, New York, 1923; Everett K i m b a l l, State and Municipal government in the United States, Boston, 1922; John A. F a i r l y, Local government in counties, towns and villages, N. Y., 1922 (рекомендуемый труд). На русском языке устарелые сведения у Перси Ашлей (цит. соч., гл. IV, Гор. управление в Америке, 1910 г.) и у Алексея Ильина, Общее впечатление от постановки гор. хозяйства в Сев. Америке, (Г. Дл., № 1 и 2 за 1912 г.).

экспериментов около пятидесяти законодательным собраниям». Дело усложняется еще тем, что, по американским законам, каждый отдельный город может получить «хартию» на особое устройство. Впрочем, пристальное изучение этого пестрого материала позволяет свести его к четырем господствующим системам:

1) Система мэра и совета (Mayor and Council organisation). В тех штатах и преимущественно крупных городах, где принята эта система, глава муниципалитета, мэр, избирается непосредственно прямым голосованием избирателей обыкновенно на два года. Должность мэра платная (от 10 до 15 тысяч долларов в год), и он пользуется в отношении совета независимой и командующей позицией. Власть мэра непрерывно усиливалась в девяти крупнейших центрах Сев. Америки вплоть до 1924 г. и ныне выражается в следующем: а) он рекомендует совету в ежегодных и специальных посланиях (messages) необходимые мероприятия по городскому хозяйству; б) он имеет (в большинстве городов) право суспенсивного вето, т. е. может останавливать все решения совета; в) он (во многих городах) самостоятельно проектирует коммунальный бюджет и, наконец, в большинстве случаев он единолично назначает и увольняет должностных лиц городского управления. Число членов городского совета колеблется от 9 (Бостон) до 70 (Нью-Йорк и Чикаго). Советники обыкновенно получают вознаграждение от 1 500 долларов (Бостон) и до 5 000 долларов в год (Филадельфия). Совет заседает раз в неделю в больших городах и раз в месяц в мелких. Хотя совет юридически в праве совещаться и принимать решения по всем делам городской коммуны, но фактически его права и компетенция с каждым годом уменьшаются вместе с ростом власти мэра и исполнительных комитетов, непосредственно назначаемых председателем совета. Финансовые права совета также все больше ограничиваются в пользу мэра, а постановления о займах требуют референдума среди избирателей. Наконец, значительно сужены прежние права совета по разрешению монополий и концессий на публичные предприятия и службы.

2) Система комиссаров (commission system). Эта система впервые была принята в Гальвестоне в 1901 г., а к 1921 г. уже господствовала в 350, преимущественно небольших и средних, городах. По этой системе вся распределительная и административная власть в городском хозяйстве передается одной группе деятелей, а именно пяти комиссарам, избираемым всеобщим голосованием на два или четыре года. Каждый из пяти коммиссаров становится во главе отдельной отрасли хозяйства (департамента), а все вместе они избирают мэра — президента, председательствующего на всех собраниях и имеющего право надзора над департаментами. Вознаграждение комиссаров колеблется между несколькими стами и многими тысячами долларов в год.

3) Система единоличного заведывания (City Manager plan) возникла из предыдущей системы, имея своей целью ликвидировать ее недостатки, а именно разделение ответственности между несколькими лицами и нередко встречающееся

отсутствие специальных познаний и опыта у комиссаров. Упомянутая система возникла в гор. Стаунтоне (Виргиния), получила особенное распространение после войны и ныне принята в 329 городах, а в том числе и в крупных городах Дейтоне и Клевленде. Сущность системы заключается в том, что количество комиссаров увеличивается, но они перестают стоять во главе департаментов, а получают характер совета, de jure распорядительного, но de facto чисто совещательного. Этот совет избирает из своей среды председателя (мэра), не имеющего никакой власти, и назначает со стороны из числа энергичных и деловых специалистов правителя города (City manager), которому и вверяется фактически хозяйственная власть. Он получает крупное содержание (12 500 долларов в год) и может быть отозван лишь избирательным корпусом. Правитель города назначает и смещает всех заведуюших департаментами и прочих должностных лиц городского управления, возбуждает все необходимые вопросы в совете, заставляет повиноваться законам и распоряжениям совета, приводя их в исполнение, и подготавливает городской бюджет. Последним крупным городом, получившим хартию на единоличное заведывание, был Канзас — в апреле 1926 г. Там все департаменты, кроме парков, были переданы в заведывание правителя города.

4) Система городских митингов (Town Meeting system), т. е. непосредственного народоправства, существует еще в городах Новой Англии, но постепенно вырождается. Избиратели, периодически созываемые на общегородские сходы (род веча), выбирают непосредственно председателя сходов (модератора) и должностных лиц городского управления, которые работают бесплатно (и, следовательно, должны принадлежать к состоятельному классу). Между ними наиболее влиятельны «отборные люди» (selectmen) числом от 3 до 9, отвечающие за земельное имущество города и благоустройство улиц, а иногда исполняющие обязанности судей, санитарных инспекторов и радетелей о бедных. Единственным платным работником в городском хозяйстве является обыкновенно городской секретарь (Town Clerk), обязанности коего сводятся к ведению протоколов сходов и переписки, а также к регистрации рождений, браков и случаев смерти. Нетрудно видеть, что изложенное «народоправство», при все усиливающемся абсентеизме избирателей, сводится к передаче городского управления в руки бесплатных должностей, т. е. состоятельных лиц, или же людей, желающих незаконно поживиться общественным пирогом.

Общей характерной чертой всех описанных систем является тенденция сосредоточить муниципальное хозяйство в руках одного или немногих щедро оплачиваемых или богатых людей, сводя влияние «демократии» и коллективов к простой видимости. Как уже указывалось, заправляет городским хозяйством в Америке слишком часто группа деловых людей (businessmen), взявших на себя инициативу и израсходовавших на проведение тех или иных публичных (и доходных) предприятий личную энергию и крупные денежные суммы. Состав советов, в виду их бессилия, обыкновенно хуже, чем в Старом Свете, ибо талантливые люди от них отгораживаются. Вокруг выборов

влиятельных должностных лиц, вокруг бесконтрольного смещения и раздачи общественных должностей шумно хлопочут политические партии и представляемые ими группы капиталистов и концессионеров, не жалеющие денег на пропаганду и подкупы (spoils system, т. е. система коррупции). Самое городское хозяйство часто ведется при таких условиях недобросовестно, хотя, по словам Перси Ашлея, недобросовестная администрация настолько проницательна, что нередко дает городу внешнее «благоустройство».

Такова общая картина. Правда, за последние годы против прославленных во всем мире муниципальных безобразий в Америке начинает властно восставать там общественное мнение, причем появилась идейная группа «коммунальных реформистов» и народились «муниципальные лиги», которые стремятся парализовать влияние политических партий на раздачу городских должностей и уничтожить систему коррупции. Правда, несмотря на все безобразия, расцвет техники, национальная энергия и богатство многочисленных групп делают свое дело и приводят к грандиозным достижениям в области санитарии и благоустройства преимущественно для непролетарских элементов. Но все-таки, вопреки мнению т. Стучки, столь свободное юридически американское самоуправление есть именно мнимое, а не настоящее самоуправление. После всего изложенного в этом сомневаться нельзя.

4. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ[1]

До революции наша муниципальная организация определялась Городовым положением 11 июня 1892 г. (с приложениями 1906 и 1908 г.), а для столицы Положением об общественном управлении гор. С.-Петербурга 8 июня 1903 г.

Распорядительными органами городского общественного управления являлись городская дума, для небольших же городских поселений, согласно Правилам об упрощенном гор. общ. управлении, — собрание уполномоченных. Число гласных, т. е. членов думы, определяемое количеством городского населения и городских избирателей, колебалось между 20 (с 1906 г. — 40) и 160 (Петербург и Москва). Срок полномочий гласных был четырехлетним (в Петербурге шестилетним), причем весь состав думы (за исключением Петербургской) выбывал единовременно. Очередных собраний думы должно было состояться не менее 4 и не более 24 в год, чрезвычайные

---

[1] Источники: Михайловский А., цит. соч., стр. 70 — 78; Мыш М., Гор. полож. 11 июня 1892 г. (узаконения и разъяснения), 8 изд., 1917; Немировский А., Реформа гор. самоуправления (официальн. точка зрения); Новиков А., Записки о гор. самоуправлении, Спб., 1904, и Записки гор. головы, 1905 г.; Пажитнов К., Гор. и зем. самоуправление, 1913; Сбитников, С. К вопросу о реорганизации канцелярий управ («Гор. Д.», № 9, 1914 г.); Семенов Дм., Гор. самоуправление, очерки и опыты; Шрейдер, Г., Наше гор. общ. управление, Спб., 1902 (рекомендуемая работа публицистического характера с живым и ценным материалом); Щепкин М., Опыт изучения общ. хоз. и управления городов, М., 1906.

же собрания допускались лишь с разрешения губернатора. Собрания думы считались действительными, если в них присутствовало не менее половины (а в больших городах — одной трети) общего состава гласных. Присутствие в заседаниях думы для гласных было обязательным, причем за неявку без уважительных причин могли быть налагаемы думою штрафы. Обязанности свои гласные, не состоящие членами исполнительных органов, несли безвозмездно. Общая компетенция думы совпадала с компетенцией городского общественного управления, за вычетом дел, специально порученных другим органам. Дела, требовавшие особой подготовки и разработки, возлагались на подготовительные комиссии. Отчеты рассматривались думой обязательно в сентябре, а сметы — в ноябре.

Исполнительными органами городского общественного управления были городская управа и, в случае необходимости, для ближайшего заведывания отдельными отраслями хозяйства, исполнительные комиссии, избираемые думой из числа гласных, а с разрешения губернатора — и особые лица, подчиненные управе. Городская управа избиралась думой из числа гласных или избирателей и состояла из городского головы (в небольших городских поселениях — городского старосты без помощников) и членов управы, число коих колебалось от двух до шести и восьми (в Москве и Петербурге). В столицах, Одессе и Риге в состав управы входил еще товарищ городского головы. Городской голова, кроме исполнения обязанностей члена управы, председательствовал как в заседаниях думы, так и управы (только в Петербурге дума избирала особого председателя), надзирал за правильным течением дел в управе, назначал и смещал должностных лиц городского управления. На управу в целом возлагалось непосредственное заведывание всеми делами и учреждениями городского хозяйства, а равно изыскание мер к его улучшению, составление городских смет, взимание и расходование городских сборов, ведение отчетности, разрешение устройства промышленных заведений и общественных кладбищ, разрешение частных построек и утверждение их планов. Внутренний распорядок дел в городской управе, распределение обязанностей между ее членами и указание дел, подлежащих коллегиальному обсуждению управы, определялись думой. В Петербурге это коллегиальное обсуждение происходило в особом и общем присутствии управы. Первое состояло из президиума управы и подлежащих ее членов, а второе, игравшее, под ходячим названием «малой думы», важную роль в городском хозяйстве, собиралось в составе всех членов управы, председателей исполнительных комиссий и лиц, избранных думой для заведывания отдельными отраслями хозяйства. В общем присутствии предрешалась судьба большинства дел. Напомним, что городской голова и члены городских управ утверждались в должности и предавались суду высшей администрацией, находились от последней в дисциплинарной зависимости, пользовались всеми правами и привилегиями государственной службы — чинами, орденами, мундирами, пенсиями — и обязаны были выполнять «предложения» администрации.

Неложенная организация органов городского самоуправления и соотношения этих органов между собой, напоминавшие в общих чертах некоторые немецкие организационные системы, сами по себе вызывали меньше возражений в нашей муниципальной литературе, чем другие стороны дореволюционного самоуправления (избирательное право, компетенция, надзор). Однако на самом деле организационные дефекты старого муниципального строя препятствовали развитию городского хозяйства и благоустройства отнюдь не меньше, чем цензовые выборы, узкая компетенция и чрезмерная правительственная опека.

Первый и коренной недостаток дореволюционной организации городского управления заключался в следующем. В значительном большинстве случаев заведывали общими и сложными отраслями городского хозяйства в средних и крупных городах (не исключая и столиц) члены городской управы. Между тем последние являлись на практике скудно оплачиваемыми и низкими по рангу чиновниками (VII класс в столицах, VIII — в губернских городах и IX — в прочих городских поселениях), связанными притом двойной зависимостью — от думы и от местной администрации, не говоря уже о периодической прессе, которой охотно дозволялось «выливать на должностных лиц самоуправления ушаты помоев». Только «эквилибристы», как выражался М. Щепкин, умудрялись сохранить после нескольких лет управской службы свою чиновничью, а тем более общественную репутацию. В результате люди знания, опыта и хозяйственной инициативы на ответственные городские должности не шли, и последние были слишком часто в руках мелких дельцов и авантюристов, желавших поживиться общественным «пирогом».[1]

В тесной связи с упомянутым коренным недостатком стоит отмечаемый Гр. Шрейдером антагонизм между городскими думами и управами.[2] Так как служебная карьера городских голов и членов управы зависела не от думы, а от местной администрации, то исполнительные органы, особенно к концу думских полномочий, не обращали никакого внимания на волю распорядительного органа, от которого, после состоявшегося избрания, не зависело ни сместить управу, ни отдать ее под суд.

Третьим недостатком (в крупных городах) были развившиеся с 1892 г. бюрократизм и сугубая волокита,[3] которые подчас даже превосходили аналогичные свойства правительственной бюрократии. Слишком длительные полномочия городских дум и полное

---

[1] Муниципальная хроника пестрела уголовными делами о взятках, растратах, бездействии власти городских деятелей. В столице из года в год развертывалась, под улюлюканье бульварных листков, целая серия общественных скандалов: громкие в свое время дела о «пухертовской муке», об «общественных работах», дело Губерта, дело Дандрэ, подвиги думских партий трактирной, кредитной, так называемой «севрюжной», пикантные материалы неоднократных сенаторских ревизий создавали в обществе враждебное отношение к городскому самоуправлению, к вящшему удовольствию правительственной бюрократии.

[2] Гр. Шрейдер, цит. соч., О городских управах и Дума и управа, стр. 97 — 110

[3] Там же, Канцеляризм и волокита, стр. 54 — 58.

отсутствие их контакта с избирателями, с одной стороны, а с другой — необходимость административного утверждения постановлений думы, постоянное вмешательство органов надзора, дамоклов меч придирчивых ревизий, заставлявший иметь на каждый пустяк «оправдательный документ», и, наконец, административно-хозяйственная бездарность главарей — развивали интенсивнейшую переписку в канцеляриях управ, нагромождая груды бумажного материала. Штаты низших служащих увеличивались, но одновременно росло и количество «нерешенных дел», достигавшее в Петербурге в 1910 — 1914 гг. от 800 до трех тысяч. Одним словом, живое дело городского хозяйства тонуло в какой-то оргии «входящих и исходящих».

Четвертым дефектом было *недостаточное количество гласных*, особенно в провинциальных городах. Городовое положение 1892 г. значительно сократило количество членов дум (например, в Ростове на Дону — с 72 до 50, в Екатеринославе — с 72 до 43, в Херсоне — с 72 до 32, в Керчи — с 72 до 23 и т. д.). В результате, например, в Керченской думе из 23 гласных 18 вынуждены были работать в пяти комиссиях, двое — в 12, двое — в 13 и один — в 18 комиссиях.[1] Ясно, что такая «работа» (и притом бесплатная) была чисто номинальной.

В-пятых, многие авторы указывали на ненормальность того порядка, когда председательствует в распорядительном органе (т. е. в думе) председатель исполнительного органа (т. е. городской голова), подвергающийся по закону контролю со стороны думы.

Впрочем, в виду обычного антагонизма думы и управы отдельный председатель в Петербургской думе мало помогал делу: заседания (и это при наличии тысяч неразрешенных дел) иногда целиком проходили в бесцельных пререканиях между головою и гласными думы, словесным упражнениям которых председатель давал полный простор.

Наконец, последним, но не менее важным недостатком, вызванным целым рядом причин, а в том числе и организационными дефектами, был индифферентизм большинства гласных к общественным делам. Домовладельцы и купцы, составлявшие думу, привыкли смотреть на бесплатные обязанности гласного как на звание, дающее им почет, часто кредит, а иногда и вечернее развлечение на скандальных заседаниях. Думы сплошь и рядом превращались в клубы свиданий с оживленными кулуарами, откуда звонок председателя созывал гласных к баллотировке. В многих случаях наблюдался *абсентеизм*, принимавший катастрофические размеры. В течение недель, а иногда и месяцев, за отсутствием кворума (т. е. законного состава) не могло состояться ни одного собрания, причем думы почти никогда не пользовались своим дискреционным правом штрафовать своих неаккуратных членов.[2]

---

[1] *Михайловский*, цит. соч., стр. 73.

[2] По свидетельству А. М. *Гибшмана* («Гор. Д.» за 1914 г., № 1, Индифферентизм гласных), в Сумах гласные на годы уезжали в другие города, не слагая с себя полномочий; в Иркутске дума не могла собраться за отсутствием кворума в течение целых месяцев; в Николаевске, после многих месяцев абсентеизма, большинство гласных вышли из состава думы. В Черкасах гор. голова, чтобы собрать

В результате всех изложенных организационных недостатков, которые, конечно, проявлялись не всегда и не везде в одинаковой степени, но в общем и целом, несомненно, предопределяли характер русской муниципальной жизни вместе со всеми прочими вопиющими ее дефектами, на большинстве городских самоуправлений лежала печать бессилия, бездарности и косности, — начиная от убогого вида городских ратуш и мертвого бюрократизма думских канцелярий и кончая всеми видами городского неблагоустройства. Правда, после 1905 г. жизнь взяла свое, вопреки всем дефектам, и живая струя прогресса всколыхнула стоячее муниципальное болото, выгодно отражаясь на деятельности и благоустройстве некоторых счастливых городов, но эти оазисы придавали общей бесплодной пустыне лишь еще более невыносимый вид. Империалистическая война, оставив все по-старому в смысле внутренних распорядков, создала для городов ряд новых затруднений, а первые годы революции окончательно расшатали слабый базис их самоуправления и благоустройства. Как мы увидим ниже, в настоящее время приходится строить все заново.

5. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В СССР [1]

Муниципальную организацию в СССР сейчас еще нельзя рассматривать как цельную и законченную систему. Если в области советского избирательного права, компетенции и надзора мы уже имеем нечто определенное, по крайней мере в отношении твердо установившихся принципов, то, наоборот, к организации субъекта городского хозяйства можно в настоящее время подходить лишь исторически; так как здесь мы переживаем период с т р о и т е л ь с т в а, когда каждый год приносит коренные изменения и улучшения. От эпохи разрушения органов городского хозяйства, начавшегося в сущности еще с февраля 1917 г., и затем от попыток растворить муниципальный принцип в общеполитическом и несколько позднее в общекоммунальном начале, мы подходим к современной здоровой тенденции возродить муниципальную организацию на новых и рациональных основах. Краткий исторический очерк это выяснит лучше всего.

После Февральской революции Временное правительство, под давлением местных общественных комитетов, районных общественных

гласных, вынужден был посылать за ними собственных рысаков. В Петербурге большинство заседаний думы весной и летом протекали без законного состава, причем считалось неэтичным заявить об этом громко, т. е. «сорвать собрание». Ясно, что, при данных условиях, надо было либо вовсе отменить правило о кворуме, либо снабдить думу достаточными средствами для борьбы с абсентеизмом.

[1] Источники: В л а д и м и р с к и й М., Организация советской власти на местах, Госиздат, 1921; е г о ж е, Советы, исполкомы и съезды советов, Госиздат, 1921; И г н а т ь е в В. И., Горсоветы, Госиздат, 1925; К и с е л е в, Гор. советы и вопрос массовой работы в них, Госиздат, 1926; А. Н и к о л а е в, Гор. советы и коммунальное хозяйство, «Ком. Д.», № 8, 1926; Г. С. М и х а й л о в, Местное советское управление, М., 1927 (очень рекомендуемое издание, могущее служить и богатой хрестоматией по организационным вопросам местного советского управления); Б. Б. В е с е л о в с к и й и Д. И. Ш е й н и с, Горсоветы и коммунальное хозяйство, изд. ИНКВД, М., 1927 (весьма ценное и рекомендуемое издание).

учреждений и т. п., спешно провело в «Совещании по реформе местного самоуправления», образованном при министерстве внутренних дел: 1) временные правила о производстве выборов гласных городских дум и 2) временные правила об участковых городских управлениях, утвержденные 15 апреля 1917 г. Несколько позднее были проведены правила о городских комиссарах как органах надзора над самоуправлением, о городской милиции и т. п. Однако старая система муниципальной организации оставалась в главных своих чертах нетронутой до Октября. Изменился лишь до неузнаваемости личный состав городских дум и управ, в которые еще до новых официальных выборов политическими партиями и беспартийными гражданами были введены явочным порядком «общественно-демократические элементы». Низший состав городских служащих оставался на своих местах, но работоспособность его намного понизилась. Общая сумма расходов по всем городам уже к маю удвоилась (по Петрограду, например, с 43 миллионов она повысилась до 92 800 000), и к лету в целом ряде городов (например, в Одессе) служащим уже не платили жалованья. Трамвайная разруха достигла крайних пределов: пассажиры ездили бесплатно, висели на подножках, тормозах, а ремонт вагонов приостановился. В Киеве стали электрические станции, и город остался без энергии. Проведенный 5 августа Врем. правительством квартирный закон сильно ухудшал положение квартиронанимателей в пользу домовладельцев.[1] К Октябрю в городах наступил почти повсеместный продовольственный и топливный кризис. После Октябрьской революции городские думы были разогнаны в Петрограде (декретом от 15 ноября), Москве, Саратове, Нижнем Новгороде, а к январю 1918 г. прежних муниципальных органов не осталось почти нигде. Это фактическое положение было узаконено в том же месяце III Всероссийским съездом советов, который постановил, что все местные дела решаются исключительно местными советами; за высшими советами признается право регулирования отношений между низшими советами и решения между ними разногласий.

Первые советы занимались городским хозяйством как второочередным делом. А. С. Киселев[2] указывает, что в первое время после Октябрьской революции советы были боевыми органами восстания и организаторами масс. Их деятельность была направлена на борьбу с буржуазией и на удержание завоеваний революции. Они были вместе с тем и центрами агитации и пропаганды. Никаких хозяйственных органов советы долгое время не имели.

«В первый период революции, — отмечает в свою очередь В. И. Игнатьев,—[3] нельзя было говорить о городских советах как об органах хозяйственных. Они превратились главным образом в учреждения чисто информационного и декларативно-агитационного характера, т. е. заслушивали отчеты политического характера, обсуждали вопросы, связанные с ведением гражданской войны, обращались к тру-

---

[1] «Гор. Дело», № 17 — 18, 1927 г., Жилищный вопрос, стр. 406.
[2] А. С. Киселев, цит. соч., Гос. изд., 1926, стр. 13.
[3] Цит. соч., стр. 7.

дящимся своей территории по поводу тех или иных политических событий и т. п.».

Еще в 1919 г. VII Съезд советов обратил на это внимание и предложил советам заниматься не только агитацией и пропагандой, но и хозяйственными делами. «Однако условия гражданской войны были таковы, что пришлось оставить в стороне всякие планы о систематической хозяйственной работе. Валюта непрерывно падала, советские дензнаки были неустойчивы и обесценивались, а бесплатная раздача по карточкам как продовольствия, так и фабрикатов неизбежно ставила горсоветы в непосредственную зависимость от центральных органов». [1]

В этот первый период ни в центре, ни на местах не было определенного, заранее выработанного плана для построения местной власти. Организация аппарата в разных пунктах происходила по-разному и существовала под различными названиями. Конституция 1918 г. (ст. 63) не ограничивала горсоветы и горисполкомы в организации любого количества необходимых им отделов и не давала указаний относительно необходимости той или иной их организации.

Л. М. Каганович приводит свыше 40 различных названий административных отделов, существовавших в то время на местах. [2] Во многих городах горсоветы существовали лишь номинально, и их функции выполняли с тем или иным успехом губернские и уездные исполкомы. В иных городах действовали советы народного хозяйства или советские управы.

Поворотный пункт от этого расплавленного состояния общественной стихии к более определенным и единообразным формам местной государственности относится к 1920 г. На основании опыта мест центр начинает овладевать положением. В упомянутом году появился декрет об организации специальных коммунальных отделов при городских, губернских и уездных исполкомах. В 1921 г. был издан декрет о платности коммунальных услуг. В марте того же года президиум ВЦИК в своем циркуляре о горсоветах предложил использовать, особенно в крупных городах, опыт образования секций. Тем не менее, в виду повсеместного кризиса местного хозяйства и полного истощения средств, вскоре начался процесс сжатия аппарата местной власти, приведший к слиянию городских исполнительных комитетов с соответственными губернскими, уездными или волостными исполкомами, каковое слияние было оформлено декретом 1922 г. о горсоветах. На этом, однако, процесс сжатия не остановился: в 1923 году уездные и губернские коммунальные отделы были слиты с другими отделами исполкомов и превращены в губерниях —

---

[1] Киселев, цит. соч., стр. 15.

[2] Цит. соч., стр. 30, а также Николаев, цит. соч., стр. 25, и Владимирский, цит. соч., стр. 31 — 33. Когда-нибудь историк и социолог с особым вниманием остановится на этом поучительном времени, когда постепенно из скрещивания тысяч различных инициатив, под воздействием одного только классового инстинкта трудовых масс, выковывалось здание нового государственного строя и расплавленный металл, охлаждаясь, выливался в конкретные формы.

в отделы местного хозяйства, а в уездах — в общие отделы (постановление ВЦИК от 8 октября 1923 г.).

Таким образом, в конечном итоге длительного и волнообразного революционного процесса городское самоуправление и городское хозяйство, как таковые, казались окончательно ликвидированными. Однако это было только временной и чисто внешней видимостью вещей. Новая экономическая политика лишь только позднее сказалась на муниципальном хозяйстве, чем на других сферах жизни. Непрерывное и энергичное восстановление местного хозяйства в его целом, всемерный рост общественного благоустройства, твердая валюта и быстрое улучшение финансов, в связи с громкими требованиями городов и быстрым ростом городского населения, позволили нашему городскому самоуправлению и хозяйству вступить в третий, созидательный период (с 1923 г. и до нынешнего времени).

Уже через полгода после формальной ликвидации городских исполкомов, а с ними вместе городских коммунальных отделов, было осознано беспомощное положение городского хозяйства при создавшихся условиях, и был издан декрет, допускавший выделение особых городских коммунальных отделов в населенных пунктах с более чем 50 000 жителей, причем для такого выделения требовалось утверждение НКВД. В 1923 г. состоялись оживленные съезды по коммунальному хозяйству в 13 губерниях, в июне 1924 г. собрался V съезд работников коммунального хозяйства СССР, а в сентябре того же года совещание коммунальных статистиков. В апреле 1925 г. состоялся V Всероссийский съезд завкомхозов. На всех этих съездах ярко проявилось настроение мест, причем определенно выяснилась необходимость организации городского коммунального самоуправления и хозяйства на твердых и четких основаниях. В том же направлении работала и наша коммунальная пресса, и, может быть, больше всего влияли бьющие в глаза дефекты городского благоустройства. В результате воспоследовал важный законодательный акт, заложивший первый фундамент будущего истинного городского самоуправления в СССР. На основании ст. 5 постановления 2-й сессии ВЦИК XII созыва от 25 октября 1925 г. было введено в действие (7 декабря 1925 г.) Положение о городских советах. [1]

Согласно ст. 1 названного Положения, городские советы депутатов должны быть образованы во всех городах и поселках, и лишь с согласия президиума ВЦИК в городских поселениях с небольшим населением упомянутые советы могут заменяться сельскими советами. В свою очередь, статья 3-я категорически устанавливала то общее начало, что городские советы в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и объединяют все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве». Городские советы, пользующиеся всеми правами юридического лица, избираются на один год (ст. 5 и 7 Полож.).

---

[1] «Вестник Ленинградского Совета» от 20 января 1926 г. за № 492.

Количество членов горсоветов определяется количеством как избирателей, как и городского населения, но в общем достаточно велико: так, в городах с населением в 1 000 человек один депутат приходится на 15 избирателей, с населением от тысячи до 3 тысяч человек — один на 20 избирателей и т. д., вплоть до Москвы и Ленинграда, где один депутат приходится на 400 избирателей (ст. 8). Пленум горсовета, действительный при наличии не менее половины членов, созывается не реже одного раза в месяц (ст. 37) и устраивается по возможности ближе к трудящемуся населению (ст. 38). Он избирает председателя и президиум совета, утверждает городской бюджет, займы и деловые отчеты, рассматривает все вопросы как местного строительства, так и общеполитического характера, выслушивает доклады должностных лиц, вырабатывает план работ пленума и секций, избирает делегатов на съезды советов (ст. 41 и 42). На заседании пленума горсовета привлекаются с совещательным голосом заведующие городскими отделами, члены различных общественных организаций и т. п. Кроме того, для непосредственной практической работы по городскому хозяйству горсовет разбивается на секции по роду дел, причем каждый депутат обязан работать в добровольно выбранной им секции. Обязательными для всех горсоветов являются секции: а) «коммунального» хозяйства, б) финансово-бюджетная, в) народного образования, г) здравоохранения и д) кооперативно-торговая; другие же секции (правовая, жилищная, труда, социального обеспечения и т. п.) образуются по мере необходимости. В число полноправных членов секции могут входить представители профсоюзов, фабзавкомов и других общественных организаций (ст. 45 — 49). В свою очередь, каждая секция может выделять постоянные комиссии (подсекции) и временные комиссии для связи с отдельными частями исполнительного аппарата и проработки отдельных вопросов. Компетенция секции в отношении соответствующей сепаратной отрасли городского хозяйства и управления достаточно широка, и пункты ее перечислены статьей 52 Положения: она рассматривает планы и основные вопросы работ, заслушивает отчеты и дает по ним заключения пленуму и президиуму, знакомится на местах с работой городских учреждений, обсуждает проекты различных организаций и отдельных лиц и т. п., причем распорядительные постановления секции проводятся в жизнь через президиум горсовета. Если секция не согласна с решением президиума, она ставит вопрос на обсуждение пленума. Общее руководство работой секции принадлежит как президиуму, так и пленуму.

Обязанности и права членов горсовета подробно предусмотрены статьями 62 — 73 Положения; между прочим член совета обязан посещать заседания пленума и секции и выполнять их поручения, причем если выполнение этих обязанностей совпадает с рабочим временем, то учреждения или предприятия, где он работает, обязаны освобождать его от занятий и вознаграждать в размере среднего заработка.

Исполнительным органом совета является его председатель и президиум в числе не более 11 человек (в Москве и Ленинграде это число устанавливается президиумом ВЦИК), а в безуездных городах и поселках — горисполкомы в составе не свыше

7 человек (ст. 16 и 17 Пол.). Для непосредственного заведывания городским хозяйством горсоветы «могут» образовывать городские коммунальные отделы (ст. 19 и примечание). Техническое выполнение всей остальной работы горсовета производится отделами уездных и губернских исполкомов, в которых выделяются отдельные части с делопроизводством, учетом и отчетностью непосредственно городского характера. По отделам составляются отдельный хозяйственный план и отдельная смета, входящая как часть в особый городской бюджет. Для заведывания частями, выделенными для городской работы, горсоветом назначаются заведующие по соглашению с соответствующими исполкомами (ст. 19). Секция имеет свой исполнительный орган — бюро, в которое обязательно включается руководитель соответствующей отрасли работ по городу (ст. 57).

Что же касается избирательного права, общей компетенции горсоветов и надзора, то мы их рассмотрели в предыдущих главах, по принадлежности. Наконец, бюджетные права горсоветов будут нами рассмотрены в VIII главе (отдел второй).

Обращаясь к оценке изложенного законодательного акта, мы должны еще раз подчеркнуть все его первостепенное значение для городского самоуправления и хозяйства. Городские советы 1922 г. с их общеполитическим и почетным характером и с их чисто декларативными постановлениями получили, сверх того, на основании приведенного акта важнейшие хозяйственные функции и обдуманную организацию, которая дает им действительную возможность вести городское хозяйство. Все сколько-нибудь значительные города и поселки обрели наконец муниципальный орган, объявленный притом высшей властью на территории города (ст. 3 Пол.). Следовательно, горсовету дано право вершить самостоятельно муниципальную политику, решать и проводить целый ряд мероприятий городского значения, — административных, хозяйственных, культурных, — вызываемых требованиями общегородского благоустройства и запросами избирателя. Однако, к сожалению, этот благотворный почин советского правительства еще не получил своего завершения. Фундамент построен, но еще не доведен до конца. Этот кардинальный вопрос отчасти освещается тов. Игнатьевым [1] и тов. Киселевым и получает весьма отчетливую формулировку в дельной статье тов. Ефимова, помещенной в официальном органе ГУКХ. [2]

Дело в том, что статья третья закона о горсоветах, устанавливающая декларативно положение, что последние являются высшей властью на территории города, а равно глава III того же закона, проводящая не менее декларативно широкую компетенцию горсоветов, еще не обеспечивают для горсоветов возможности на деле проявлять эту власть и осуществлять эту компетенцию. Главным исполнительным органом горсовета является не собственный исполком, который установлен лишь в заштатных городах и поселках, а председатель и президиум

---

[1] Административные права горсоветов (журнал «В. С.» № 24 — 25).

[2] Об очередных задачах горсоветов и об упрощении губотделов («Ком. Д.», № 17 — 18, 1926 г.).

того же горсовета, т. е. глава распорядительной власти. Далее, специальный аппарат непосредственного управления городским хозяйством, а именно городской коммунальный отдел, устанавливается не обязательно, и большинство городов его до сих пор лишены. На основании ст. 19 Полож. о горсоветах, техническое выполнение работы горсовета производится отделами уездных и губернских исполкомов, и хотя для заведывания муниципальными частями и назначаются особые заведующие «по соглашению» горсовета с соответствующими исполкомами, но эти заведующие, в процессе работы, всецело подчинены этим исполкомам, а не горсовету. Таким образом, у горсоветов нет того подчиненного им а п п а р а т а, который мог бы фактически осуществлять их волю, как высшей власти на территории города. Наконец, как правильно отмечает т. Е ф и м о в, горсовету до сих пор, несмотря на издание нового Положения, в большинстве случаев вовсе не подчинена вся административная политика на территории города — городская милиция, ЗАГС, адресный стол, дела об общественных союзах, разработка проектов обязательных постановлений, наложение, снижение и прекращение штрафов и т. п.; большинством же городских предприятий (электрическими станциями, трамваем, городским банком и т. д.) до сих пор распоряжается ГСНХ. Лечебная и культурно-просветительная сеть города целиком и полностью содержится на городском бюджете, но распоряжаются этими расходами и руководят этой сетью губернские отделы. В результате, работа горсовета не может быть и при новом Положении полностью развернута, как этого требуют городское хозяйство и благоустройство. Одним словом, на практике горсовет попрежнему является лишь совещательным органом при уездном или губернском исполкоме.

В виду этого, вместе со всеми товарищами, специально посвятившими свое внимание городской жизни, и согласно с общественным мнением, которое уже неоднократно выражалось как в статьях коммунальной прессы, так и в прениях на съездах коммунальных работников, мы полагаем, что местное хозяйство следовало бы строго и четко разграничить на союзное, республиканское, губернское, уездное и г о р о д с к о е, а последнее передать в полное распоряжение горсоветов. Функциональная самостоятельность городской хозяйственной политики, имеющей, по существу дела, свои собственные задачи, при полной гармонии и взаимной корреляции всех государственных органов, может только способствовать смычке города с деревней, устраняя все возможные трения между ними.

Приходится разрешить вопрос: к а к и м о б р а з о м этого достигнуть? Вопрос этот, как мы думаем, выходит из сферы компетенции научного работника, и его разрешение всецело принадлежит органам государственной власти, владеющей всей полнотой осведомленности по данному предмету. Приведем лишь предложение, сформулированное в статье т. Е ф и м о в а и помещенное в № 17 — 18 «Ком. Дела», так как оно выражает мнение широких муниципальных кругов и, повидимому, заслуживает серьезного внимания. Названный автор предлагает организовать при горсоветах свои исполнительные комитеты на одинаковых правах с соответствующими исполкомами, с само-

стоятельными при них отделами по важнейшим отраслям городского администрирования: коммунальный (по существующей не совсем корректной терминологии), финансовый, народного образования, здравоохранения и административный с соответствующими столами, но без всяких подотделов, отделений и частей, что практически вполне возможно за счет существующего штата губернских отделов.[1] Нам лично думается, что такая реформа, создав рационально отграниченный и упрощенный аппарат муниципального управления и хозяйства, сильно способствовала бы городскому благоустройству и одновременно окончательно изгнала бы очень заметные еще бюрократизм и волокиту из местного госаппарата, что составляет, как известно, актуальную и настоятельную задачу переживаемого момента.

К прочим организационным недостаткам советского муниципального управления следует отнести частую смену руководителей городского хозяйства и ответственных работников комхозов, что было неоднократно отмечаемо съездами завкомхозов как очень вредное явление и дало повод к опубликованию циркуляра ГУКХ от 31 марта 1925 г. за № 181 о важнейших мероприятиях по укреплению коммунального хозяйства на местах (Бюлл. НКВД, № 14, 1925 г.). По сведениям «Справочника ком. работника» 1925 г. (стр. 56), только 7,1% заведующих органами коммунального хозяйства в губерниях и только 2,6% в уездах имеют более 3 лет коммунального стажа. Наконец, следует отметить еще низкий образовательный ценз членов горсоветов. Из них, по сведениям того же справочника, до 76,6% имеют низшее образование и только 3 — 4% — высшее. Такое же приблизительно соотношение и у членов губисполкомов. Между тем ведение городского хозяйства крупных и даже средних городов требует все более и более опытных и просвещенных деятелей. Этот недостаток можно было бы до известной степени устранить учреждением на местах кратковременных курсов по городскому хозяйству и управлению и требованием об обязательном прохождении таких курсов по крайней мере непосредственными руководителями городского хозяйства. Соответствующая практика в Германии, а также в СССР в области кооперации принесла весьма удовлетворительные результаты. Вообще, умение создать и выделить из слоев пролетариата кадр в достаточной степени образованных специалистов составляет в нашей муниципальной сфере настоятельнейшую задачу.

Нам остается сказать об организации и функциях коммунальных отделов как исполнительных органов, в которых фактически сосредоточивается управление целым рядом отраслей городского хозяйства.

---

[1] Ефимов, цит. соч., стр. 13. «Что представляют из себя наши губернские отделы? — спрашивает названный автор. — Губернский отдел сложен из целого ряда подотделов, отделений и частей, во многом создающих параллелизм в работе, задержку и медленность исполнения дел, со множеством начальников, их помощников, завов и замов, являющихся лишь передаточной инстанцией в прямой работе того или иного стола перед руководителем отдела, залыхаясь в архицентрализме со штатом в 70 — 150 и более человек, тратя до 80% своей работы на мелочные хозяйственные и счетные вопросы городского характера».

Как уже было указано, согласно статье 19 нового Положения о городских советах при них образуются самостоятельные городские отделы коммунального хозяйства в тех случаях, когда налицо имеются соответствующие постановления горсоветов. В обратных случаях управление городским хозяйством остается в коммунальном и других отделах исполкомов. Надо надеяться, что горсоветы в близком будущем вынесут требуемые постановления, так как только тогда их распорядительная власть в данной сфере окажется действительной, а не декларативной. До настоящего времени еще не было особого положения о горкоммунотделах, утвержденного в законодательном порядке, но НКВД выработал проект такого положения (см. цитированное сочинение Б. Б. Веселовского и Д. И. Шейниса. стр. 50), текстом которого мы и руководствуемся.

Во главе горкоммунотдела стоит заведывающий, который назначается президиумом горсовета с ведома вышестоящего органа коммунального хозяйства и с предоставлением последнему права отвода; в зависимости же от объема городского хозяйства может быть назначен и заместитель заведывающего.

Структура горкоммунотдела зависит от объема городского хозяйства и степени его развития. Дробление аппарата на значительное количество подотделов, секций, комиссий считается нежелательным, так как чрезмерная дифференциация удорожает его содержание и делает его менее гибким. Для городов с достаточно развитым коммунальным хозяйством намечается такая структура: 1) управление делами (канцелярия, статбюро, юридическая часть, архив), 2) финансово-сметный подотдел, 3) материальный подотдел, 4) муниципально-жилищный подотдел. 5) подотдел благоустройства (в узком смысле этого слова), 6) подотдел городских предприятий, 7) городское управление пожарной охраны. Кроме того, при заведывающем могут быть образованы городская коммунальная плановая комиссия, контрольно-ревизионная комиссия и другие комиссии.

Штаты горкоммунотдела в целом устанавливаются заведывающим и утверждаются президиумом горсовета.

В ведении горкоммунотдела находятся следующие отрасли городского хозяйства: а) жилищное хозяйство (непосредственное заведывание муниципализированным фондом и общее наблюдение за постановкой жилищного хозяйства в городе), б) предприятия общественного пользования, а также подсобные и иные предприятия, находящиеся в распоряжении горсоветов, в) городское строительство, г) городское благоустройство (в узком смысле), д) городские земли и леса, е) городские пути сообщения, ж) городской транспорт, з) противопожарная охрана города, и) городские коммунальные финансы.

В связи с изложенным кругом ведения и общими поставленными задачами, в обязанности горкоммунотдела входит: а) проведение в жизнь постановлений и распоряжений центральных и местных органов власти в области коммунального хозяйства, б) инициативная разработка проектов мероприятий (распоряжений, обязательных постановлений и т. п.), способствующих наилучшему осуществлению [illegible] ченных задач, для проведения этих проектов через президиум [illegible]

совета, в) руководство деятельностью всех городских учреждений и предприятий коммунального значения, в том числе и трестированных предприятий, в порядке надзора и инструктирования, а равно организация новых предприятий, г) составление смет по городскому коммунальному хозяйству и выполнение городского бюджета в части этого хозяйства, д) наблюдение за исправным поступлением платежей и недоимок по городскому коммунальному хозяйству, е) производство хозяйственным способом заготовки материалов, ж) разработка операционных и перспективных планов работ в области коммунального хозяйства и составление периодических отчетов. По постановлению горсовета горкоммунотдел может самостоятельно распоряжаться всеми коммунальными доходами в пределах утвержденных горсоветом годовых и специальных смет, а равно существующими городскими специальными капиталами и фондами коммунального назначения.

Нельзя не отметить, что горкоммунотдел, существуя как самостоятельный отдел горсовета, является в то же время, по ведомственной линии, местным органом НКВД по Гл. упр. ком. хоз., подчиненным последнему через соответствующие, вышестоящие коммунотделы (уездный, окружной, губернский, областной, краевой).

Надо предполагать, что если вновь образуемые горкоммунотделы сумеют избегнуть обычного у нас бюрократизма в делопроизводстве и создадут по возможности простую конструкцию, если во главе их станут люди энергичные, опытные и компетентные в коммунальном хозяйстве и, наконец, если им удастся отвоевать для своей деятельности достаточную хозяйственную самостоятельность (далеко не обеспеченную проектированным Положением), то они явятся более жизнеспособными учреждениями в отношении хозяйства данного города, чем далеко стоящие от него коммунальные отделы исполкомов. Во всяком случае Положение о горкоммунотделах будет новым шагом вперед по пути создания в СССР самостоятельного городского хозяйства.

6. МУНИЦИПАЛЬНО-ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ

Муниципальная практика, в связи с быстрым ростом городов и новыми их задачами, которые имеют, с одной стороны, чисто локальный характер, т. е. касаются специфических нужд отдельных районов одного крупного города, и с другой, наоборот, относятся к общим потребностям целых групп городов, создала за последние десятилетия два явления, имеющие до некоторой степени противоположный характер, а именно муниципальную дифференциацию и интеграцию. Первое явление касается вопроса о м е л к о й г о р о д с к о й е д и н и ц е, т. е. районной организации муниципальной власти, и заключается в следующем. На ряду с центральными городскими органами, представляющими интересы городской коммуны в ее целом и ведущими хозяйство в широком общегородском масштабе, создаются представительства отдельных частей города или же только районные отделения центрального муниципалитета. Такая децентрализация муниципальной власти в городах с большой территорией, многочисленным и разнообразным населением и коренными различиями в нуждах от-

дельных районов достигает (по крайней мере теоретически) двоякого полезного результата: 1) близости муниципальных органов к населению отдельных частей города и 2) некоторой деловой разгрузки центральных органов. Рассмотрим несколько примеров районно-муниципальной организации, существующей в больших городах Западной Европы и Соединенных штатов, по сведениям 1925 и 1926 гг.[1]

Наиболее развитая районная система существует, как уже указывалось, в Лондоне, который в муниципальном отношении представляет собою объединение 28 хозяйственноавтономных «столичных городов» с самой старинной и богатой общиной — Сити. Эти 29 муниципальных единиц избирают свои особые распорядительные и исполнительные органы для заведывания своим хозяйством, организацию которых мы уже описали. В компетенцию районных советов входят: постройка и исправление канализации (за исключением главных магистралей), заведывание местными улицами и площадями, содержание мостовых, вывоз отбросов, санитарный надзор в участковом масштабе, предупреждение переполнения жилищ, надзор за скотобойнями, устройство кладбищ, бань, прачечных, библиотек и заведывание освещением. Хозяйство ведется на специальные источники доходов. Такая дифференцированная организация представляется безусловно целесообразной для города-гиганта, составляющего в сущности целое государство.

Берлин в целях районного управления разделен на 20 округов, где имеются свои советы окружных гласных, избираемых в числе от 20 до 60, в зависимости от населенности округа, и окружное управление, исполняющее функции магистрата, т. е. исполнительного органа. Окружные управления подчинены Берлинскому центральному магистрату и исполняют его задания, но имеют значительные права в области местных нужд и местных бюджетов. Закон 6 июня 1924 г. об организации единого муниципального управления Берлина стремился сосредоточить главные основы городского хозяйства в центральных органах и передать в районы лишь мелкие отрасли хозяйства, но районные органы повели энергичную борьбу за прежнюю автономию, которая, однако, не могла иметь практического успеха в виду финансовых затруднений после войны. Обер-бургомистр Берлина Бесс полагает, что крупные автономные и организационные расходы районных организаций теперь недопустимы и что эти самые организации не нужны. Вопрос остается спорным.

В Париже имеется 20 районов с окружными мэриями, во главе которых стоят мэры в пригородах с районными муниципальными советами, но права и компетенция как тех, так и других совершенно ничтожны.[2] Префект полиции имеет даже право отвода районных

---

[1] Большие города Западной Европы (по данным заграничной делегации Мосовета), под редакцией И. Е. Любимова, М., изд. МКХ, 1926, стр. 17 — 28, 284 и 207.

[2] Часть парижских районов после войны попала в руки коммунистов, но последние не смогли провести в жизнь ни одного своего решения. Им было запрещено даже назвать улицу именем Ленина (см. статью И. Любимова в «Ком. Хоз.», № 3, 1926 г., Большие города Зап. Европы, стр. 5).

советников до срока истечения их полномочий. Окружные мэры занимаются главным образом наблюдением за исполнением законов в пределах своего округа, заготовляют списки лиц, подлежащих воинской повинности, проверяют правильность избирательных списков, свидетельствуют подписи, регистрируют рождения и смерти; заключают брачные контракты. Лишь в сферах благотворительной и школьной мериям предоставлена известная самостоятельность. Каждая мерия имеет отделы рождений, брачный, похоронный, избирательный и военный и 5 специальных комиссий (благотворительная, школьная, следящая за всеобщим обучением, и т. д.).

В составе Нью-Йорка имеется пять графств и пять бургов, установленных законом 1897 г. со своими районными управлениями, обладающими некоторой компетенцией в области освещения, канализации и т. п., но они всецело подчинены центральным органам. В Филадельфии в середине прошлого века районная организация была весьма развита, но закон 1854 г., а в последнее время хартия 1919 г. — привели к полной централизации власти в руках общегородского мэра. Перечисленные нами примеры муниципальной дифференциации в городах-гигантах почти исчерпывают контингент тех городов, в которых теперь существует мелкая городская единица. После войны повсеместно обнаруживается тенденция к дальнейшей централизации муниципальной власти и вообще к упрощению муниципальных аппаратов в виду значительных финансовых затруднений, переживаемых муниципалитетами.

Наоборот, идея участкового управления в городах дореволюционной России была весьма популярной, особенно в народнических кругах, и во время Временного правительства даже уездные города ввели у себя явочным порядком районные думы. Как нами уже указывалось, самостоятельное хозяйство этих дум в Петрограде и в Москве жестоко провалилось, так как оно свелось там к словесной борьбе политических партий, при полной хозяйственной неумелости районных руководителей и исполнителей. [1]

В настоящее время статья 3 Положения о горсоветах допускает образование районных советов, на ряду с городским советом, но лишь в городах с населением более 50 000 человек и с согласия президиума ВЦИК. Однако до сих пор только немногие города использовали это право, и лишь в Москве районная организация, действующая на основании особой инструкции президиума ВЦИК, имеет некоторое хозяйственное значение. Опыт показывает, что мелкая городская единица, значительно удорожающая и усложняющая муниципальный аппарат, может быть действительно полезной лишь в городах с населением не менее 500 тысяч человек, причем районы, во избежание двоевластия, должны быть подчинены в деловом отношении центральному горсовету, работать на средства, отпускаемые этим последним, и пользоваться только узколокальной компетенцией.

---

[1] В Петрограде в 1917 г. были случаи установления для отдельных частей города самостоятельных трамвайных тарифов, порчи канализационных труб вследствие неудачных ремонтов организации дефицитных столовых, существовавших не более 2 недель, и т. п. («Гор. Дело» за май — октябрь 1917 г.).

Обращаясь к муниципальной интеграции, т. е. к о б ъ е д и н е н и ю городских управлений и их представителей, мы видим, что оно может принимать самые разнообразные формы. Иностранная практика знает муниципальные союзы, федерации, ферейны, ассоциации, съезды, конгрессы, причем свое наибольшее реальное развитие принцип объединения городов получил в Германии, Бельгии и Японии. [1]

Прусский союз городов (Preussischer Städtetag), ныне включающий до 167 городов, возник в 1896 г., а Германский союз (Deutscher Städtetag) — в 1905 г., причем в него входит 297 крупных и мелких городских поселений, 8 союзов городов отдельных германских государств (Саксонии, Тюрингии) и 11 союзов прусских провинций. Обе эти организации (т. е. прусская и общегерманская) тесно между собою связаны. Задачи их — сотрудничество с законодательными и правительственными учреждениями, подготовка законопроектов, критика правительственных предложений, заявления о требованиях и пожеланиях городов. Союзы устраивают периодические, очень интересные съезды, всегда носящие характер больших событий в коммунальной и даже в политической жизни Германии. [2]

Особняком стоят так называемые «целевые союзы городов» (Zweckverbände, по-английски «ad hoc bodies»), имеющие в определенных случаях первостепенное значение. В Англии они узаконены уже давно, а в германских государствах (Пруссии, Саксонии, Бадене, Баварии, Гессене и Вюртемберге) в девятидесятых годах прошлого столетия. Названные союзы имеют обыкновенно временный характер и учреждаются (в большинстве случаев с согласия министра внутренних дел) для разрешения тех вопросов, которые интересуют одновременно целую группу городов и могут быть успешно разрешены лишь совместными усилиями. Такими вопросами чаще всего являются получение кредита, устройство междугородных сообщений и связи, борьба с эпидемиями, организация торговых сношений и т. д. [3]

В дореволюционной России никакие муниципальные объединения долгое время не допускались, так как правительство опасалось роста общественной инициативы и солидарности. Начиная с 1909 г., в виду возрастания общественного недовольства, вызванного крайним неблагоустройством городов, были разрешены Одесский съезд по городскому благоустройству (в 1910 г.), Киевский съезд по городским финансам (в 1912 г.) и Петербургский съезд (в 1913 г.). Эти съезды приняли оппозиционный характер, несмотря на свой буржуазный состав, но они не могли развернуться как следует, так как правительственная администрация всячески препятствовала выборам делегатов на местах и прениям на самых съездах. В 1915 г., вследствие военных

[1] В Японии союзы и ассоциации городов (а также сел) могут осуществляться для любой цели через специально избранные соединенные советы. Начальник префектуры, как контролирующий орган, в праве создавать такие союзы и в принудительном порядке. Особенно часто встречаются ассоциации для использования воды (напр., для орошения рисовых полей), — H a r r i s, цит. соч., стр. 23[illegible], 1926 г.

[2] Ю. С е м е н о в, «Ком. Дело», № 1, 1927 г., стр. 9[illegible].

[3] Johannes K o p s c h, Zweckverbände (Handwörterbuch Vierter Band, 1924, S. 621 — 626) и N e u v i c m, Zweckverbände in Preussen, 1919.

неудач, вызванных крайним недостатком в военных запасах и снаряжении, возникли «Союз городов» и «Земский союз», объединенные в «Земгоре», но их деятельность ограничивалась снабжением войск провиантом, обмундированием, перевязочными и лекарственными средствами, снарядами, устройством бань, продовольственных пунктов и никакого коммунального характера не имела.

В настоящее время объединение коммунальных органов РСФСР и СССР осуществляется посредством периодически созываемых съездов коммунальных работников и совещаний по разным специальностям, причем особенное значение получили съезды заведующих коммунальными хозяйствами (завкомхозов), как губернские, так и всесоюзные. Подробные резолюции этих съездов по всем злободневным вопросам коммунального хозяйства, не исключая и организационных, давали богатый материал для законодательного творчества, помогали изживать многие недостатки названного хозяйства на местах и сильно способствовали накоплению соответствующего практического опыта.

Важной проблемой в настоящее время является международное объединение городов, которое имеет, однако, мало шансов осуществиться при современных политических антагонизмах. Первой ласточкой такого объединения был созванный в Париже весной 1914 г. Международный конгресс городов. В нем приняли участие, по приглашению Парижского муниципального совета, многочисленные представители городов Франции, Англии, России и Испании. Тем не менее этот первый муниципальный конгресс не имел в сущности никакого делового значения, если не считать поверхностного ознакомления членов конгресса с постановкой хозяйства в Париже и Лионе. Сознательное исключение из конгресса городов тройственного союза (Германии, Австрии и Италии), его яркий классовый состав, нескончаемые празднества и торжества, не оставлявшие времени для деловой работы, отсутствие рабочих секций и даже протоколов — придали этому конгрессу характер торжественной политической манифестации, генерального смотра дружественных общественных сил перед войной, которая, повидимому, уже была принципиально предрешена, несмотря на отсутствие в то время прямых поводов к ней.

После войны организовался Международный союз городов с постоянными бюро в Брюсселе и Нью-Ироке. Впрочем, он не проявил до сих пор достаточно активной деятельности и, вопреки своему названию, фактически объединил лишь немногие города.

7. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

Резюмируя сказанное в настоящем отделе и останавливаясь главным образом на новейших течениях в области городского самоуправления, [1] мы видим следующее:

---

[1] Н. Козеренко, Новые течения в муниципальном управлении на Западе и в Соединенных штатах («Ком. Дело», № 15 — 16, 1926, стр. 95) и Munro, Principles and Methods of Municipal Administration, № 7, 1920 (исчерпывающий анализ взглядов на городское управление, вызванных послевоенной конъюнктурой в Соед. штатах).

а). Современный капитализм с его стихийным и индивидуалистическим характером создал громадное разнообразие организационных форм городского управления, которые коренным образом различаются между собой не только в разных государствах, но и в городах одного и того же государства и подчас даже в районах одного и того же города (Лондон), причем это разнообразие, удорожая и усложняя муниципальный аппарат, нарушает планомерность городского хозяйства.

б) Рабочее движение внутри капиталистических государств после войны заставило буржуазию пойти на уступки и обусловило демократизацию избирательного права, которая, в свою очередь, передала во многих городах распорядительные органы городских коммун в руки социалистов и даже коммунистов (Франция), а в литературе ребром поставила вопрос о массовом фактическом привлечении рядовых горожан к делу городского хозяйства (M u n r o).

в) Вследствие этого опасность успехов социалистической политики на местах вызвала в государственном законодательстве сильную централизующую тенденцию и усиление правительственного надзора.

г) Финансовые затруднения после войны лишили города некоторых важных материальных источников хозяйства и поставили на очередь вопрос об удешевлении и упрощении муниципального аппарата, что и было проведено в некоторых германских государствах.

д) В частности как на практике, так и в теории все чаще выдвигается вопрос о создании кадра сильных, опытных и лично ответственных распорядителей городского хозяйства. Подготовка и выдвижение этого кадра и является теперь главной задачей распорядительных органов (особенно в Соединенных штатах).

е) Указанные начала выборной демократизации, государственной централизации, организационного упрощения и выдвиженства индивидуальных исполнителей, будучи вполне рациональными сами по себе, как принципиальные надстройки над создавшейся экономической и политической обстановкой, не создают, однако, должного равновесия в области местного управления, что всецело объясняется внутренними противоречиями капиталистического строя.

ж) Особняком от изложенной антагонистической конъюнктуры стоит муниципальный процесс в СССР, где после бурного разрушительного и затем ликвидаторского процесса мы находимся в периоде законодательного творчества, далеко еще не завершенного, за которым должен последовать реальный процесс внутреннего строительства, сильно отставшего в коммунальной сфере от общего восстановительного процесса, причем т е х н и ч е с к и м и примерами западных достижений мы должны всемерно воспользоваться.

Никаких коренных и неразрешимых противоречий или затруднений для начавшегося муниципального строительства в политически-правовом строе СССР не содержится. Как мы увидим в следующем отделе, главные трудности лежат в финансовой сфере, к рассмотрению которой мы и приступим.

ОТДЕЛ ВТОРОЙ

УЧЕНИЕ О СРЕДСТВАХ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА.

ГЛАВА ШЕСТАЯ

ГОРОДСКИЕ ФИНАНСЫ. [1]

1. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ.

Рассмотрев в предыдущем отделе субъект городского хозяйства с его различных сторон, мы переходим в очередном порядке к рассмотрению средств городского хозяйства. Проблемы, относящиеся к названным средствам в широком смысле этого слова, охватывают: 1) городские финансы, кредит и бюджет; 2) методы ведения городского хозяйства и 3) исследование и проверку (городскую статистику, отчетность и контроль).

Как уже указывалось, городское самоуправление не мыслится без отграниченных для него финансовых источников и более или менее самостоятельного распоряжения финансами. В странах с денежным и кредитным обменом (а к таковым принадлежат теперь все цивилизованные страны) только достаточные денежные средства могут обеспечить правильное ведение городского хозяйства, а следовательно и достижение городского благоустройства в тесном и широком смысле. Вообще роль финансов в городском хозяйстве представляется решающей. При всех наивыгоднейших условиях, а именно квалифицированном личном составе, широкой компетенции, полноправии,

[1] Общая литература: В. Н. Твердохлебов, Местные финансы два, издания, имеющие самостоятельное значение — 1-е: Одесса, 1919 г., и 2-е — Москва, 1927 г., М. А. Скворцов, Местные финансы, ГИЗ, М., 1926 г.; М. Д. Загрядцов, Бюджетные права местных советов, М., 1924 г.; М. Курчинский, Городские финансы, Спб., 1911 г.; И. Озеров, Основы финансовой науки, вып. II, М., 1906; его же, Общие принципы организации гор. финансов («Изв. МГД», декабрь, 1905 г.); Р. Кауфман, Финансовое хозяйство органов местного самоуправления в Англии, Франции и Пруссии (2 тома), Спб., 1910 — 11 гг., А. Марков, Местные финансы, 1918 г.; П. Гензель, Финансы крупных городов Германии («ИМГД», 1903, сентябрь, стр. 123); Acollas, Finances communales, Paris, 1898 (классический, но устаревший труд о коммунальных финансах Франции); P. Brassaud, La réforme des finances locales, 1925; Reitzenstein, Das Kommunale Finanzwesen (изд. II, Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre von Schönberg, 1890); Eheberg, Kommunalfinanzen, in Handwörterbuch der Staatswissenschaften (Conrad), 3 изд., VI том, 1910; Scholz Finanzbedarf und seine Deckung (Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften Zw. Band. Jena, 1922); см. также Kommunales Jahrbuch, alljährlich Abschnitt «Finanzen und Steuern».

самостоятельности (в пределах судебного надзора и общегосударственного плана) и рациональной организации самоуправления, городское хозяйство б е с п о м о щ н о, если оно страдает недостатком финансовых средств. И, наоборот, богатство населенных центров само по себе, при сколько-нибудь рациональном муниципально-финансовом законодательстве, как это наблюдается на примере северо-американских городов, позволяет им достигать положительных результатов, вопреки всем ненормальностям организации и быта. Городское благоустройство в своих главных отраслях создается за счет финансов городского самоуправления, и, следовательно, как общее правило, уровень этого благоустройства в каждом данном городе прямо пропорционален значительности его финансовых прав и ресурсов. Поэтому умение изыскивать доходные источники всегда признавалось основным требованием, предъявляемым к городскому хозяину.

Останавливаясь раньше всего на определении понятия «городские или муниципальные финансы», мы констатируем, что они являются составной частью местных финансов, так или иначе выделенной для специального обслуживания городского благоустройства; местные же финансы, в свою очередь, являются отграниченной частью государственных финансов. Таким образом, никакой принципиальной разницы между муниципальными и государственными финансами нет. По удачной дефиниционной формуле проф. Н. Х. О з е р о в а,[1] финансовая наука изучает совокупность отношений, которые возникают на почве добывания (и распределения) союзами публичного характера материальных средств. Городское самоуправление представляет с.б ю один из таких «союзов публичного характера» в составе государства, и таким образом предмет учения о городских финансах, как части общей теории финансов, становится ясным.

Возникает очередной вопрос: от каких же факторов зависит состояние муниципальных финансов каждой отдельной городской коммуны, т. е. величина материальных средств, падающих на долю последней? Ясно, что финансовое положение городского самоуправления прежде всего зависит от общих народнохозяйственных условий страны и в частности от экономической мощности всей совокупности частных хозяйств в данном городе. У бедных городских жителей не может быть богатого самоуправления, обычно черпающего свои главные средства из местных источников. Питание местной правовой надстройки естественно происходит за счет местного экономического базиса, как и питание растения за счет его почвы. Во-вторых, городские финансы непосредственно зависят от государственного коммунального законодательства, а именно от размера прав, предоставленных городской коммуне как по муниципальному обложению, так и бюджетных. В-третьих, упомянутые финансы определяются степенью использования городским самоуправлением предоставленных ему прав. Обычный классовый состав городского самоуправления отнюдь не склонен, ради общественных интересов, [illegible]ваться интересами своего класса и вводить налоги, падающие сколько-нибудь тяжело на его

[1] Осн. фин. науки, вып. I, М., 1911, стр. 14.

плечи, а тем более вводить их в высшей допустимой мере (квоте). В-четвертых, городские финансы зависят от собственных предприятий и имуществ, принадлежащих муниципалитету и доступных прибыльной эксплуатации. Наконец, городские финансы могут быть улучшены непосредственной финансовой помощью со стороны государства, подобно тому как скудная или высохшая почва, на которой произрастает растение, поливается извне благодатным дождем.

Объективным мерилом финансовой обеспеченности и степени хозяйственной мощи городской коммуны обыкновенно служит количество получаемых городским самоуправлением или же расходуемых им ежегодно денежных единиц, падающих на одного жителя города. Следует отметить, что это мерило довольно шатко и в сущности не может служить показателем реальной хозяйственной потенции городской коммуны. Всякое хозяйство, достойное этого имени, т. е. действующее на основе хозяйственного принципа, стремится получить наибольшие результаты с наименьшими затратами. То, что необходимо и достаточно для практичного хозяина, умеющего соблюдать «режим экономии», т. е. дешево приобретать нужные блага подходящего качества, правильно их использовать и распределять, учитывать каждое усилие и беречь каждую копейку, вплоть до утилизации хозяйственных отбросов, будет далеко недостаточным для хозяина неумелого, расточительного, а тем более недобросовестного. Разница между результатами первого и второго хозяйства, при равных затратах, может быть весьма значительной. Тем не менее, в настоящей главе нам приходится абстрагироваться от хозяйственного умения и смотреть на муниципальные финансы как на главный источник и точный эквивалент всех создаваемых и реализуемых ценностей городского благоустройства. Одним словом, мы будем пока исходить из презумпции, что хозяйство, при данных финансовых условиях, ведется рационально.

Самое учение о городских финансах распадается на два главных отдела: доходы и расходы городов как муниципальных единиц. Рассмотрению этих двух отделов следует предпослать краткое описание органов, направляющих финансовое хозяйство, и их задач, причем соответствующий параграф свяжет настоящую главу с предыдущей.

2. МУНИЦИПАЛЬНО-ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНЫ

Финансовые органы муниципалитетов надлежит рассматривать отдельно от органов бюджетных (см. главу восьмую), хотя на практике первые и вторые часто совпадают под названием финансово-бюджетных. Главными задачами финансовых органов являются: а) изыскание реальных доходных источников городского самоуправления, б) установление общего плана финансовой деятельности городской коммуны и в) наблюдение за выполнением этого плана. Имея в виду, что перечисленные задачи очень важны, сложны и требуют особых познаний и опыта, по общему правилу как распорядительный, так и исполнительный органы городского самоуправления должны иметь по крайней мере в крупных городах свои специальные финансовые отделы. Ни теория ни практика не выработали до сих пор единого и наиболее

целесообразного типа организации муниципальнофинансового аппарата, но общая тенденция городских самоуправлений выделять особые финансовые органы определилась в больших городах довольно рельефно, так как отсутствие соответствующих органов и специалистов в составе самоуправлений приводит к отказу от самостоятельного финансового плана и отдает городскую коммуну на произвол усмотрения посторонних ей финансовых учреждений. Разделение финансовых и бюджетно-счетных органов обусловливается еще тем, что их задачи в сущности совершенно различны. Деятельность первых протекает главным образом в области добывания материальных средств, а деятельность вторых — в области их распределения и учета. Первые, опираясь на социальноэкономические отношения, направляют общую финансовую политику самоуправлений (распределение налогового бремени, тарифная политика, выбор доходных источников и т. п.), вторые же, исходя из данной финансовой политики, вынуждены углубляться в технические нужды отдельных отраслей городского хозяйства.

В различных государствах и городах одного и того же государства финансовые органы принимают весьма разнообразные формы. Особые отделы, подготовительные или постоянные комиссии, секции, комитеты, коллегиальные советы или бюро с участием специалистов — таковы различные наименования упомянутых органов. Так, в Париже имеется, кроме «управления финансами» (одной из десяти дирекций префектуры департамента Сены) и «бюджетного комитета» парижского муниципалитета с общим собранием названного комитета, еще особая постоянная комиссия, ведающая общие финансовые вопросы, таксы, тарифы, монополии, спорные налоговые дела и т. п. [1]

В главных городах Германии, согласно схеме городского финансового управления Mueller, [2] имеется, независимо от бюджетных органов, особая финансовая служба (Finanzamt) с финансовым бюро (Finanz ureau), главной городской кассой и счетным бюро, управление кредита и налоговая служба с особым налоговым бюро, налоговой кассой и, сверх того, сложная организация по коммунальным налогам с 13 подотделами для каждого рода налогов.

В Петербурге и Москве до революции при городских думах постоянно существовали подготовительные финансовые комиссии, независимо от бюджетных комиссий. Во главе их стояли такие практические специалисты по городским финансам, как М. П. Федоров и Н. Астров, и городские самоуправления столиц, сумевшие значительно расширить свои доходные источники за последнее десятилетие перед революцией, были во многом обязаны упомянутым подготовительным финансовым органам. В настоящее время, согласно пункту 6 статьи 47 Положения о горсоветах 1925 г., наличие особой финансово-бюджетной секции является обязательным для всех городских советов, а в канцеляриях большинства губернских исполкомов имеются свои финансово-

[1] М. П. Федоров. Муниципальное управление Парижа («Гор. Дело», № 13 — 14, 1913 г., стр. 830).

[2] Statsgestaltung (Handwörterbuch d. Kommunal Wissenschaften, I, 1918).

бюджетные или финансово-счетные отделы. Однако в громадном большинстве случаев вопросы общей муниципальнофинансовой политики и чисто бюджетные вопросы у нас не разделены, причем почти исключительное внимание уделяется последним. Как видно из официального издания Наркомвнудела, [1] городские советы в СССР сравнительно мало интересуются финансовыми делами; действительно, из обсуждавшихся 67 горсоветами городов губернских и с числом населения свыше 50 тысяч человек вопросов только 4% падало на финансовые вопросы в секциях и 3% в пленумах, при 27,9 — 29,8% касающихся жилищного дела, 14,4 — 12,8% внешнего благоустройства и 12,4 — 11,4% организационных вопросов. После издания нового Положения о горсоветах 1925 г., несмотря на определенное требование закона, до сих пор не более 20% горсоветов сорганизовали сколько-нибудь активные финансово-бюджетные отделы. Во всем этом коренится одна из причин необычайной пестроты в финансовой политике различных городов, значительной некоординированности их финансовых базисов, налоговых и тарифных ставок и вообще, как уже неоднократно отмечалось в литературе, финансовой б е с п о м о щ н о с т и городов перед лицом посторонних финорганов и вышестоящих исполкомов.

3. РАСХОДЫ ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ

Как правильно отмечает проф. М. А. К у р ч и н с к и й (Городские финансы, предисл., XVI) и как мы это покажем на цифрах в главе о городском бюджете, «расходы местных союзов обнаруживают стремление развиваться быстрее, чем расходы самого государства», причем расходы г о р о д с к и х коммун растут еще интенсивнее, чем сельских. Это явление вполне понятно в виду быстрого роста городов, сосредоточивших в себе теперь всю квинт-эссенцию современной культуры, необыкновенного роста коллективных потребностей горожан и развития муниципальной техники. Однакоже расходная часть муниципальнофинансовой проблемы имеет, как и в теории государственных финансов, сравнительно ограниченное содержание. Действительно, распределение этих расходов зависит не столько от финансовых отношений, как таковых, сколько от внешних условий и целей, а именно: а) от предоставленной городским самоуправлениям компетенции и возложенных на них обязанностей, б) от «местных потребностей городского благоустройства», как выражаются буржуазные теоретики, а на самом деле от требований господствующего класса и даже индивидуальных капризов, и в) от техники тех или иных отраслей городского хозяйства. Человеческие потребности и вкусы, как известно, весьма растяжимы, причем возможным муниципальным мелиорациям пределов не поставлено. Поэтому, при естественной ограниченности средств, городское хозяйство во многом будет определяться с в о б о д н ы м в ы б о р о м городского хозяина, поскольку городам не предписаны известные обязательные расходы. В этом выборе объекта расходов заключается важнейший нерв городского хозяйства и главный критерий его доброкачественности. М у н и ц и п а л ь н ы е о р г а н ы

---

[1] Коммунальное хозяйство РСФСР к началу 1926 г., изд. НКВД, М., 1926 г.

должны установить, руководствуясь принципом целесообразности, как бы скалу ценностей городского благоустройства и сознательно, после всестороннего обсуждения, выработать для муниципального строительства план очередей. Умение «по одежке протягивать ножки» в каждой отрасли городского хозяйства, при всей азбучности этой истины, являлось и является ахиллесовой пятой многих городских самоуправлений. Те или иные ассигнования слишком часто зависят от случайной очереди дел, поставленных на обсуждение бюджетной секции (или комиссии) и пленума распорядительного органа, от красноречия, энергии, ловкости докладчика или влиятельного лица, стоящего за ним, от профессионального субъективизма, т. е. от индивидуальных предпочтений или выгод наличных специалистов, от преходящей моды, увлечений [1] и почти всегда от классового состава муниципалитета.

Если мы остановимся внимательно на анализе расходных бюджетов в отдельных городах, то нередко увидим в отношении распределения расходов поразительную пестроту картину, которая объясняется местными историческими, бытовыми или случайными причинами. Так, один город расходует предпочтительно на санитарную часть, но относительно пренебрегает нуждами социального обеспечения или народного образования; другой, наоборот, выдвигает на первый план одну из последних отраслей, но игнорирует санитарию; третий обращает свое главное внимание на пути сообщения (мостовые, тротуары, мосты), и, наконец, четвертый превосходно ставит какую-либо второстепенную или конкретную отрасль (садовое хозяйство, бойни, рынки, освещение) за счет всех остальных. Бороться с упомянутыми предпочтениями и случайностями, наблюдаемыми очень часто, можно лишь посредством установления обязательных расходов, объединения городского самоуправления во всех его видах и применения планового начала, особенно же посредством генерального плана, проводимого в общегосударственном масштабе. [2]

Та же пестрота в расходовании на отдельные отрасли городского хозяйства наблюдается и в национально-государственном масштабе, что можно усмотреть из следующих данных, приводимых профессором В. Н. Твердохлебовым. [3] Общая сумма расходов местных органов, повысившись с 1912 г. более чем в три раза, составила в 1921 — 22 гг. в Англии и Уэльсе 493,75 млн фунтов стерлингов (около

---

[1] Напр., в Новочеркасске, при сотнях разваливающихся зданий, приходящих в негодность тротуарах и бульварах, скудном освещении, недостаточной электрической энергии и вопиющих нуждах детских домов, недавно были истрачены десятки тысяч рублей на садовую культуру, которая оказалась совершенно бездоходной, благодаря вкусам завкоммунотдела. К такой же категории увлечений относятся мечты о метрополитенах в городах с тысячами беспризорных.

[2] См. мой Опыт муниципальной программы, М., 1926 (Очерк теории муниципального планирования, стр. 78 — 81).

[3] Местные финансы, М., 1927, стр. 24, 25, 33, 36 (очень рекомендуемая работа выдающегося специалиста, с редким богатством свежего материала, но как правильно отметил проф. П. Гензель в своей благоприятной рецензии, страдающая некоторой калейдоскопичностью).

5 млрд золотых рублей) с таким распределением: на народное здравие — 22,4%, образование — 19,4%, общественное призрение — 18,9%, дорожное дело — 17,7%, нераспределенные — 8,2%, суды, полиция — 7,7%, прочие специальные расходы — 5,1%. Расходы французских коммун, возросшие с 1913 г. в восемь раз, составили к 1920 г. 8 985,5 млн франков, из коих на Париж пришлось 6 055,7 (!). Больше всего расходов потребовало социальное обеспечение, затем дорожное дело и т. д. В Италии большие города больше всего расходовали на народное образование, затем на благоустройство (в тесном смысле), а народное здравие занимало одно из последних мест. В Соединенных штатах 261 город с населением бодее 30 тысяч израсходовали в 1922 г. 2 222,5 млн долларов (!), т. е. почти $4^1/_2$ млрд золотых рублей, что, по словам проф. Твердохлебова, составляет 110 р. на душу. [1]

Эти расходы распределялись по отдельным потребностям, как показано на табличке:

Годы	На душу городского населения						
	Общ. упр.	Полиц.	Нарсд-ное здравие	Дорсти	Общ. призр.	Нарсдн. сбраз.	Проч.
1912	17,34	4	1,77	1,98	1,13	5,24	0,64
1922	33,15	6,66	3,25	2,87	2,08	12,5	1,99

Из приведенных данных можно сделать следующие интересные выводы: 1) расходы местных самоуправлений за границей сильно выросли после войны (больше, чем упала покупательная сила золотых денег) и часто не соответствуют местным доходам (это наблюдается теперь в Германии и в Англии, где около четверти коммунальных расходов покрываются путем займов); 2) доля этих расходов, падающая на одного жителя коммуны, очень велика (свыше 100 рублей), т. е. более чем в десять раз выше, чем таковая же доля в СССР; 3) распределение местных расходов по отдельных потребностям в разных странах весьма разнообразно.

Указанная нами пестрота распределения расходов городских самоуправлений по различным объектам их компетенции, проявляющаяся как в разных городах, так и в разных странах (а там, где имеются районные городские организации, и по разным районам одного и того же города), свидетельствует о характерном для капиталистического хозяйства отсутствии единого плана расходов, основанного на каких-либо объективных данных. [2] Впрочем, не следует переоцени-

[1] В данных расчетах Твердохлебова есть какая-то ошибка: по нашему расчету на душу приходится не 110, а гораздо больше — 500 рублей, так как 30 тыс. населения показаны как минимальная цифра для 261 города.

[2] В германской коммунальной литературе предлагалось выработать единую скалу потребностей, удовлетворяемых коммунальными органами, по степени их значения для благоустройства и благосостояния жителей коммуны. Конкретные

вать во всех случаях отрицательное значение рассматриваемого факта. Местная жизнь, хотя и грубо, приблизительно, после многих трений и на протяжении многих лет, но все-таки в большей или меньшей степени р е г у л и р у е т удовлетворение коммунальных потребностей, направляя в конце концов коммунальные расходы туда, где в них существует наибольшая нужда. Этому содействуют и современная демократизация избирательных систем, и влияние общественных организаций, и местная пресса, и прежде всего колебания товарных цен, стихийно регулирующих потребности местного рынка, а следовательно и коммунальной экономики, от этого рынка зависящей. Не следует забывать лишь того, что удовлетворение коллективных потребностей в капиталистических странах идет, как общее правило, по линии к л а с с о в о й политики. Муниципальные расходы диктуются господствующим классом. Вот это явление, преодолеть которое при данном строе невозможно, резко отражается и на земельной, и на жилищно-строительной, и на транспортной, и на социальной политике городских самоуправлений, тесно связанной с их расходами, особенно же сильно его влияние на распределение благ между буржуазными и рабочими кварталами города, как мы это подробно указывали в первой части настоящего курса.

Муниципальные расходы могут быть естественно разделены на ф а к у л ь т а т и в н ы е, которые зависят от волеизъявления городских самоуправлений, и на о б я з а т е л ь н ы е, которые им предписаны законом и производятся в первую очередь. Последние расходы прямо зависят от круга обязанностей, принудительно возложенных на городские самоуправления. Указанное деление проводится иногда и официально в законодательстве. Из государств, где оно установлено, наибольшее количество обязательных расходов имеет Франция, в которой к числу обязательных и первоочередных коммунальных расходов отнесены: расходы по всем выборам, производимым в общинах, расходы на возобновление мостов, расходы на содержание полиции, полицейских тюрем и арестных помещений, призрение бедных, элементарное обучение, содержание кладбищ, содержание улиц и дорог, содержание помещения мировых судей. Как видно из этого перечня, казалось бы, обязательные расходы могут быть в свою очередь разделены на обязательные расходы о б щ е г о с у д а р с т в е н н о г о з н а ч е н и я и на обязательные расходы к о м м у н а л ь н о г о з н а ч е н и я, хотя большинство исследователей в настоящее время не признают этого деления. М. А. С и р и н о в [1] относится к обязательным расходам коммун отрицательно, утверждая, что они противоречат идее, положенной в основу местного хозяйства, которая покоится на убеждении, что местные органы лучше справятся

мероприятия городских коммунальных органов могли бы быть расценены на основе этой скалы по десятичальной системе (напр., водопровод — 10, канализация — 9 и т. д.). Соответствующие сравнительные таблицы позволили бы сравнивать благоустройство разных коммун и служить путеводной нитью для городских хозяев. Впрочем, эти проекты не соответствуют современному зачаточному состоянию муниципальной науки.

[1] Цит. соч., стр. 14.

с отведенными им задачами, чем центральная государственная власть; по мнению проф. Сиринова, в соответствующем делении наблюдаются следы простого государственного атавизма, т. е. пережитков старины. Однако, как с точки зрения принципиальной, т. е. государственной теории самоуправления, так и с точки зрения целесообразности, едва ли можно безусловно отвергать обязательные муниципальные расходы, если только они соответствуют предоставленным городскому самоуправлению финансовым правам и ограничиваются действительно необходимым. Государство имеет несомненное право *требовать*, чтобы важнейшие области местного хозяйства и благоустройства были повсеместно обеспечены в тех или иных минимальных нормах, а между тем во всех решительно странах известный процент самоуправлений не стоит на высота возлагаемых на них задач, причем только государственное принуждение, как это мы видим даже в Англии, всегда достигает своей цели. Поэтому вполне прав проф. П. Гензель, когда он говорит, что «всякий» расход, *интересующий* данную местность, полезен и нужен тем самым и для государства в целом. [1]

С другой стороны, попытки регулировать факультативные расходы городов вмешательством со стороны, т. е. составлением муниципальных бюджетов общими государственными финорганами, или коренной переделкой их по существу органами надзора, или, наконец, перенесением решающего голоса в муниципально-бюджетном отношении на вышестоящие органы коммунальной власти, до сих пор приводили всегда к самым вредным последствиям. Действительно, благоприятных классовых поправок от этих чуждых органов ожидать нельзя, так как классовый состав городского самоуправления и этих посторонних учреждений почти всегда совпадает. Между тем органы, незнакомые с городским делом и стоящие *вдали* от местной жизни, органы, относящиеся к этой жизни и к чуждым потребностям чисто формально, органы, прямым назначением которых обыкновенно является механическое урезывание городских бюджетов без учета действительных потребностей тех или иных отраслей городского хозяйства, *не могут быть компетентными* в составлении и исправлении городских расходных бюджетов *по существу*. Их вмешательство подрезает инициативу городских хозяев, путает и смешивает все

---

[1] П. Гензель, Местное обложение («Ком. Хоз.», № 17 — 18 от 25 сент. 1925 г., стр. 31). В виду сего многие авторы полагают, что «нельзя делить расходы чисто местного значения и общегосударственного значения». На мой взгляд, с этой господствующей теперь мыслью трудно согласиться. Ведь государство может возлагать на город обязательные расходы по такому предмету, который данный город вовсе не интересует ни с какой стороны не входит в понятие (компетенцию) муниципального хозяйства. Разве можно, напр., валить в одну кучу содержание улиц, т. е. чисто местное полезное дело, и постройку казарм для жандармского дивизиона, которая в дореволюционной России, по требованию министерства внутренних дел, совершалась за счет обязательных расходов города и против чего город и почти все его население протестовали. Если по этой линии «нельзя делить расходы», то следует вообще отказаться от принципа дифференциации. Нельзя же преувеличивать смысл государственной теории самоуправления и воображать, что мы живем в эпоху греческого полиса, т. е. города-государства».

местные расчеты и планы, приводя к разрушению не только конкретных отраслей городского хозяйства, но и самого принципа городского самоуправления. В рассматриваемом вопросе все специалисты по городскому хозяйству между собой солидарны.

4. ДОХОДЫ ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ

Величина расходов городских самоуправлений, а следовательно уровень создаваемого ими городского благоустройства, непосредственно определяется размерами муниципальных доходов. По общему правилу, в видах достижения нормального равновесия в городском хозяйстве доходы и расходы городских коммун должны уравниваться и балансироваться между собой. Впрочем, на практике это правило соблюдается далеко не всегда. При обычной массе неудовлетворенных городских нужд, избыток доходов над расходами встречается сравнительно редко; напротив, превышение расходов над доходами, т. е. дефицитность муниципальных бюджетов в некоторых странах и в некоторые периоды, составляло весьма обычное и трудно искоренимое явление. Городские дефициты временно погашаются различными способами — правительственными субсидиями, займами, отчислениями от запасного и эквализационного фондов и средств других коммун и т. п., но коренная ликвидация дефицитности зависит от увязки муниципальнофинансовых прав и других основных условий городского хозяйства с действительными потребностями коммун. Мы начали настоящий важный параграф с этого вопроса потому, что, согласно правильному и компетентному мнению Рихарда Кауфмана,[1] «главная задача финансового хозяйства заключается, во-первых, в умении установить внешнее равновесие между доходами и расходами в пределах известного финансового периода (бюджетирование) и, во-вторых, в том, чтобы сохранять постоянное равновесие между потребностями и средствами их удовлетворения внутри хозяйств вообще и коммунальных в частности. Коммунальное финансовое хозяйство должно приспособлять пользование источниками доходов, т. е. средствами к покрытию расходов, с одной стороны — к разнообразию потребностей, а с другой — к особенностям самих источников доходов». На упомянутых источниках или ресурсах мы и должны остановить свое внимание.

На практике и в соответствующей ей финансовой теории существует много разнообразных доходных источников, из коих муниципалитеты черпают необходимые им средства. Те или иные комбинации этих источников создали в разных странах и городах различные муниципально-финансовые системы, которые лишь с большим трудом поддаются четкому разграничению. По поводу упомянутых систем специалисты ведут нескончаемые споры как в отношении их классификации, так и по существу, а именно с точки зрения абстрактно-принципиальной и практической. Детально разбираться в этих спорах, чаще всего

[1] Цит. соч., стр. 2.

имеющих историческое значение, — дело специальных трудов по муниципальным финансам, здесь же мы ограничимся указанием, что никакой о б р а з ц о в о й системы городских доходов, приемлемой для городов всех стран и эпох, до сего времени не выработано и не может быть выработано в виду крайнего разнообразия и быстрой смены условий технических, экономических, правовых и бытовых, в которые поставлены разные города. Между тем точка зрения практической целесообразности, с которой должны рассматриваться подобные вопросы, приводит к разнообразной оценке упомянутых систем, каждый раз в зависимости от конкретной обстановки. Что же касается классификаций, то, как уже указывалось, они никакого абсолютно значения не имеют и служат лишь методом упрощения в анализе бесконечного разнообразия действительности. Поэтому нашей задачей будет дать простейшие (и бесспорные) классификации доходных источников и вкратце описать важнейшие источники и системы таковых с их оценкой по целесообразности. Как законодатель, так и городской хозяин должен быть знаком с ними в общих чертах, в виду динамических, быстро изменяющихся условий нашей советской действительности и возможности поэтому использовать разнообразнейший опыт многих стран и городов в изыскании новых муниципальных доходов.

Доходы городских самоуправлений делятся на о б ы к н о в е н н ы е и э к с т р а о р д и н а р н ы е. Первые из них имеют регулярный, из года в год повторяющийся характер, а вторые сводятся к единовременным, случайным и подчас неожиданным поступлениям, которые нельзя заранее предвидеть и включить в финансовый план, как, напр., отчуждение городских имуществ, добровольное пожертвование,[1] иностранный заем. Кроме того, по другим признакам, муниципальные доходы делятся на о б щ е с т в е н н о п р а в о в ы е и ч а с т н о п р а в о в ы е. В первом случае муниципалитет пользуется своей принудительно-финансовой властью, а во втором он извлекает, как юридическое лицо и субъект хозяйства, из своих предприятий, имуществ, промыслов посредством их эксплуатации соответствующую прибыль наравне с частными лицами. Особняком стоят государственные субсидии городам, которые, однако, не без основания причисляются некоторыми исследователями к общественно-правовым источникам дохода, а проф. З е л и г м а н причисляет их даже к обложению (?).

Останавливаясь прежде всего на общественноправовых источниках, мы видим, что к ним бесспорно принадлежат муниципальные налоги, пошлины и разные мелкие сборы (напр., штрафы). Из перечисленных объектов муниципальные налоги (на ряду с прибылью от му-

---

[1] Рихард К а у ф м а н не причисляет добровольные взносы к экстраординарным доходам, по тому несколько туманному соображению, что «эта категория доходов дает возможность, при повторении однородных обстоятельств, воспроизвести ту же категорию» (цит. соч., стр. 3), G. K o h n (System d. Finanzenschaft), в свою очередь, полагает, что всепроникающее нравственное сознание обязанности служения обществу (при капиталистическом-то строе!?) должно вести к добровольному покрытию всех расходов города, а следовательно и к ликвидации финансовой науки.

нициальных предприятий и государственными субсидиями) составляют, начиная со второй половины прошлого века, главнейший источник доходов городских самоуправлений. Учение о муниципальном обложении настолько важно и сложно, что оно иногда преподается как самостоятельная научная дисциплина.

5. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ НАЛОГИ[1]

Если бы государство предоставляло коммунам, а в частности муниципалитетам, полную податную автономию, т. е. свободу в установлении всех возможных форм обложения и в любом размере, то они могли бы исчерпать налогоспособность населения, сделав невозможным обложение на общегосударственные нужды, или же чрезмерно перебременить плательщиков. Поэтому государством проводятся о г р а н и ч е н и я местного обложения как качественные, так и количественные. В существующих системах наблюдаются 4 степени податной самостоятельности коммун: а) государство определяет только круг доступных самоуправлению форм обложения, предоставляя ему выбор; б) государство определенно указывает вводимые для самоуправления налоги, но не вводит максимального предела их квоты (напр. австрийский закон); в) государство предуказывает формы обложения, не устанавливая размера, но ограничивая его максимальным пределом абсолютным или относительным, т. е. с правом превышения в известных случаях (прусская реформа 1893 г.), и г) государство твердо устанавливает как формы коммунального обложения, так и размеры его (французский закон, ныне несколько смягченный).

Рассмотрим применяемые с разрешения государственной власти главнейшие системы муниципального обложения.

1) Первая система сводится к совместному использованию государством и коммунами одних и тех же налоговых источников. Это — н а д б а в к и в процентах к окладу некоторых госналогов или же о т ч и с л е н и я в пользу городских коммун известной доли этих налогов. Упомянутые надбавки или отчисления могут относиться как к личным госналогам (подоходному, поимущественному), так и к реальным госналогам — поземельному, подомовому, промысловому, а также на окна и двери (во Франции) и доходы с капиталов (Вюртемберг). «Добавочные сантимы», как называется этот налог во Франции, могут быть о р д и н а р н ы м и, устанавливаемыми законом или определяемыми ежегодно в госбюджете, и э к с т р а о р д и н а р н ы м и (на покрытие чрезвычайных расходов коммуны). К той же категории относятся налоги, взимаемые по единой раскладке государ-

---

[1] Источники: П. Г е н з е л ь. Местное обложение («Нов. хоз.» за 1926 г., №№ 17 — 18, 19 — 20, 21 — 22 и 23 — 24). Новый вид местных налогов; Обложение незаслуженного прироста ценности при городских учреждениях в Англии, Америке, Германии и др. странах, Спб., 1902, авторы, Новейшие данные о коммунальном обложении на Западе, М., 1904; Н е б о л ь с и н. Местные налоги, Спб., В. Т в е р д о х л е б о в, Местное обложение, Одесса, 1909; C. W a t s o n G r i c e, National and local Finance, London, 1910 (преимущественно рассматривает местное обложение в Англии, Германии, Франции, Бельгии); W r i g h t and H o b h o u s e, цит. соч., 5 ed., 1922; O'M e a r a Municipal taxation at home and abroad, London, 1894.

ственных и коммунальных сборов пропорционально оценке имущества, производимой коммунами, или же пропорционально общей сумме бюджета каждой коммуны. В последних случаях коммуны как бы сами делают надбавки в пользу центральной власти. В финансовой литературе почти все авторы согласны с тем, что раскладочная система устарела и нецелесообразна, так как в случае раскладки пропорционально коммунальным оценкам (Соединенные штаты) коммуны сознательно понижают оценки, чтобы меньше уплачивать государству, а в случае раскладки пропорционально бюджету коммуны опасаются развивать свой бюджет, что прямо вредит городскому благоустройству. Система надбавок, особенно приемлемая в отношении реальных налогов, получила широкое распространение и поддерживается большинством специалистов, так как в данном случае требуется только государственная оценка, что значительно облегчает коммунальные органы, самая же система проста, дешева, эластична и дает самоуправлению сравнительно значительные суммы. Система отчислений, практикуемая кое-где в отношении подоходного налога, как указывает П. Генцель, технически еще более проста, но при системе отчислений коммуны лишены возможности варьировать их процент, как это обыкновенно разрешается в пределах надбавочной системы и что способствует приспособлению налога к объему местных потребностей. В последнее время против всех трех систем, устанавливающих один и тот же источник налогов для государства и коммун, раздается не мало возражений. Указывают, что при данной форме налога коммуны ограничены в выборе средств (Балинский), что эти системы (в отношении подоходного налога) дают географически неравномерно распределенный источник (Генцель), что они тормозят финансовые реформы (Твердохлебов), ибо прочно и широко укореняются как в государстве, так и во всех местных союзах. На наш взгляд, самым серьезным возражением против систем как надбавок, так и отчислений представляется то, что при них роль коммунального финансового хозяйства чисто пассивна. Оценочное дело, финансовая инициатива, изыскание и построение доходных источников, — все целиком ложится на центральную власть, а коммунам остается лишь механически набавлять к окладам госналогов или отчислять от них положенные проценты. Таким образом главный нерв городского хозяйства—его финансовые средства—оказывается в руках государственной финансовой власти, что, конечно, не может способствовать образованию самостоятельных, ответственных и умелых городских хозяев. Поэтому целиком строить всю налоговую систему городских самоуправлений на системах надбавок или отчислений от государственных налогов было бы, по нашему мнению, неправильно. Однако и полная отмена рассмотренной формы коммунального обложения, имеющего за собой все-таки огромные преимущества, вызвала бы трудно восполнимую брешь в притоке муниципальных средств.

2) Вторая система, в некотором отношении противоположная первой, сводится к полному или частичному размежеванию налоговых источников государства и коммун. Как мы увидим ниже, в Англии эти источники разделены с давних пор.

но наиболее яркий пример такого разделения дает пресловутая прусская реформа местного обложения, проведенная законом 14 июля 1893 г. [1] В основание этой смелой реформы, которой суждено было вписать интересную и достойную изучения страницу в историю местного обложения, лег принцип услуги-возмездия, вполне соответствующий, по мнению прусских реформаторов, характеру местного обложения, в противоположность обложению государственному, где главную роль играет принцип налогоспособности. Ясно, что плательщики реальных налогов (напр., домовладельцы) непосредственно выигрывают от деятельности городских самоуправлений (услуги), чему и соответствует подомовый налог (возмездие).

Сущность прусской реформы коммунального обложения, названной проф. М. А. К у р ч и н с к и м «триумфом теоретической мысли», сводилась к тому, что новый закон, сохраняя надбавки к государственному подоходному налогу и лишь только урегулировав их, вовсе отменил реальные налоги, взимавшиеся до 1893 г. в пользу государства, и передал всецело реальное обложение общинам. В результате, прусские города естественно получили в свое полное заведывание и распоряжение главную часть подомового и промыслового налогов и сравнительно небольшую часть поземельного, а сельские общины — главную часть поземельного налога и сравнительно меньшую часть подомового и промыслового. Впервые за время существования местного самоуправления последнему передавалась почти п о л н о с т ь ю важная отрасль государственного обложения и широкая возможность развивать и совершенствовать ее, причем за общинами сохранилась и часть главного личного налога (надбавки к общеподоходному налогу). Результаты не замедлили сказаться. Прусские города, которые до 1893 г., по удостоверению многочисленных их исследователей (Л и н д е м а н а, Г у г о, Ш о у), стояли в отношении своего хозяйства и благоустройства на сравнительно низком уровне, успели в течение ближайших же 10 — 20 лет после реформы стать наравне с наиболее благоустроенными городами мира. По данным прусской статистики, [2] к 31 марта 1911 г. прусские города уже получали, согласно росписям,

---

[1] Прусская реформа местного обложения вызвала в России очень богатую и в общем сочувственную литературу. См. К у р ч и н с к и й, Гор. финансы, стр. 132 — 174; О з е р о в, Прусская податная реформа 1893 г., М., 1904, стр. 200; е г о ж е, Главнейшие учения в развитии прямого обложения в Германии, в связи с экономическими и общ. условиями, Спб., 1899, стр. 101 и след.; А. Г л е б о в, Прусская система коммунального обложения и реформа наших местных финансов, «Гор. Д.», № 24, 1912 г.; Б о р и с о в и ч (Б. Б. В е с е л о в с к и й), Самообложение и самоуправление, «Гор. Д-». № 13 — 14, 1912; С и р и н о в, К реформе местных финансов, «Г. Д.» от 1 апр. 1912 г.; П. Г е н з е л ь, Финансы крупных городов Германии, «ИМГД»; М. К у л и ш е р, Коммунальное обложение в Германии в его историческом развитии, Спб., 1914 (см. рецензию Б. В е с е л о в с к о г о в «Гор. Д.», 1914 г., № 10). Единодушно сочувствует реформе в целом и германская научная литература, указывая и на ее отрицательные черты. См. A. W a g n e r, Die Reform der directen Staatsbesteuerung in Preussen, Fin.-Archiv, Band VIII, S. 71 — 330; W. S t r a u s s, Die preussische Steuer-Reform u. ihre geschichtliche Entwicklung; а также работы E y n e r n, E n n e c c e r u s, G e r l a c h, S c h r e i b e r, F r i e d b e r g, R a u, J a s t r o w, C e t t e l.

[2] Die Steuern und Schulden d. preuss. Städte im 1911, Statist. Jahrb. 1912.

548,06 млн марок от одних только прямых налогов, т. е. более, чем 1 000 русских городов в то же время от всех своих доходных источников. Если судить по многочисленным отзывам германских теоретиков (Вагнера, Штрауса, Эйнгерна, Энгнецеруса, Эгеберга, Герлаха, Шрейбера, Рау, Ястрова) и коммунальных деятелей,[1] прусская реформа, после 15 лет существования, получила всеобщее признание, несмотря на значительные ее дефекты в деталях. В виду серьезных финансовых затруднений государства эта реформа была отменена после войны, но в настоящее время общественное мнение Германии высказывается за ее восстановление в несколько измененном виде

Мы думаем, вопреки возражениям некоторых русских теоретиков, (как, напр., М. А. Сиринова),[2] указывающих на неравномерность реального обложения в руках коммун, на недостаточную его подвижность, дороговизну его организации, на отсутствие и устарелость кадастров и, наконец, на отрицательный будто бы опыт прусских городов, — что полная передача реальных налогов общинам на практике оправдала в значительной степени надежды, на нее возлагавшиеся, и в принципе целесообразна. Реальные налоги никто не решится отменить совсем, а между тем общины гораздо лучше, чем центральная власть, знают объекты реального обложения и, как показал опыт, все-таки совершенствуют это обложение, делая его более продуктивным. Наконец, нельзя забывать, что городской хозяин, как и всякий хозяин, только тогда может хозяйствовать успешно, когда в его руках есть вполне отграниченный и достаточно крупный источник материальных средств, и что лучше всего воспитывает хозяина самостоятельная организация им каких-либо доходных источников хозяйства. Между тем полная передача в руки коммун прямых личных или косвенных налогов, как мы увидим ниже, представляется нерациональной. И если в Германии, где остальные государства после реформы 1893 г. пошли, хотя и в менее радикальной степени, по сто-

---

[1] См. стенограф. отчеты «Общества социальной политики» за 1912 г., на генеральном собрании которого по вопросу о коммунальном обложении выступали представители Баварии, Вюртемберга, Бадена: проф. Лотц, Эгеберг, Альтман и многие др., «певшие — по выражению А. Глебова (см. его цит. статью в «Гор. Д.» в дек. 1912), — гимны прусской реформе».

[2] М. А. Сиринов является одним из немногих непримиримых врагов прусской реформы и настойчиво проводил еще задолго до войны свой отрицательный взгляд на нее, утверждая, что она будто бы жестоко провалилась, и не отвечая на возражения (Б. Б. Веселовского, А. Глебова, М. П. Федорова и др.). В своей недавно вышедшей книге «Местные финансы» он приходит к любопытному выводу, что местам могут быть предоставлены только такие налоги, которые имеют лишь местное значение, причем он рекомендует как раз те объекты обложения, которые на Западе далеко не могут заполнить коммунальный бюджет, а в СССР труднее всего применимы, а именно специальное обложение, налоги на ценности, на собак, лошадей, экипажи, велосипеды, автомобили, на зрелища, плакаты, афиши и т. п. Интересно было бы знать, что получат сотни наших захолустных центров от налога на прирост ценности уже национализированных имущества, от породистых собак, экипажей, велосипедов и автомобилей? Теория Сиринова приводит в сущности к ликвидации «местных финансов», о которых он написал целую книгу. Впрочем, это отчасти уже отмечено в рецензии «Коммунального Дела» от июля 1926 г., за подписью «Не профессор».

пам Пруссии, пульс коммунальной и в частности муниципальной жизни бился энергичнее, чем в других странах: если именно в Германии создался тип образцового городского хозяина — сильного, просвещенного, добросовестного и бережливого бургомистра или члена магистрата; а если там именно повышенный интерес к коммунальным источникам хозяйства вызвал к жизни особую муниципальную науку и высшие коммунальные школы, и самые многочисленные объединения общин—то изложенная нами прусская реформа несомненно сыграла в этом благотворном процессе свою важную роль. На упомянутую жизненную сторону дела финансовые теоретики, повидимому, обращают слишком мало внимания.

3) При третьей системе государство с одной стороны и общины с другой — взодят одни и те же виды налогов, но различной конструкции, причем они организуют их самостоятельно, применяя свои собственные правила и методы оценок, взимания и контроля. В данном случае налоги государственные и коммунальные сосуществуют параллельно, до известной степени как бы конкурируя друг с другом. Ярким примером такой отнюдь не стройной системы может служить наша дореволюционная система реальных налогов — поземельного, подомового и промыслового.

На ряду с изложенной нами классификацией систем местного обложения существуют и многие другие. Напр., проф. Зелигман[1] различает пять таких систем: раскладочную, надбавки, раздельность источников, отчисления, субсидии государства. Проф. Сиринов[2] разбивает систему раздельности источников на полное разделение и смешанную систему, а субсидии и отчисления соединяет в одну систему. М. Ислявин[3] подводит систему местных финансов под три типа: английский (целевое обложение, сложившееся исторически), французский (искусственно построенный и характеризующийся государственным централизмом) и прусский (разграничение источников при коммунально-финансовой свободе).

Рассмотрим вкратце отдельные виды налогов, чаще всего применяемые городскими коммунами, не касаясь пока советских налогов, которым будет посвящен особый раздел.

а) Личные налоги.[4] Личное обложение, в приложении к городскому самоуправлению, осуществляется как посредством самостоятельных подоходных и поимущественных налогов (Голландия, Дания, Швеция, Саксония, Соединенные Штаты),[5] так и посредством надбавок или отчислений от окладов государственного общеподоходного налога[6] (во многих государствах). Кроме того, личное муниципальное обложение сохранилось еще кое-где в виде разного рода по-

[1] Очерки о налогах, цитировано по В. Н. Твердохлебову.

[2] Цит. соч., стр. 21.

[3] Статья «Местные финансы. сборы и налоги («Фин. Энциклопедия», ГИЗ, 1925 г., стр. 532).

[4] Эти налоги, в применении к коммунальному обложению, преимущественно разработаны у проф. П. Гензеля («Местное обложение», § 5, Организация коммун. финансового обложения, «Сов. Хоз.» от 25 окт. 1926 г.), стр. 41 — 45.

[5] В 1926 г. доходы с общеимущественного налога в городах Соединенных Штатов взяли до 75% их доходов (см. Harris, цит. соч., стр. 282).

душных сборов (Вюртемберг), сборов с прислуги (Италия) и квартирного налога (Франция), этого суррогата подоходного налога, занимающего среднее место между личными и реальными налогами. Самостоятельные подоходные или поимущественные налоги не могут быть рекомендованы для муниципалитетов в виду сложности организации соответствующего податного аппарата и часто встречающегося нахождения доходов и имуществ плательщиков вне данного города; учет этого широко распределенного, отнюдь не локализированного имущества и внегородских доходов горожан, очевидно, должен принадлежать не городу, а всему государству. Против надбавок к государственному общеподоходному налогу или же отчислений от него также приводятся весьма основательные возражения (проф. Гензель, Зейтман). Неравномерность в отношении различных городов здесь бросается в глаза. Действительно, города нехозяйственные, потребительного типа, и города, в которых живет богатая буржуазия (см. главу XII первой части), получают при надбавках или отчислениях от государственно-подоходного налога львиную долю ресурсов, а города индустриально-пролетарские, в которых большинство населения пользуется экзистенц-минимумом, почти ничего. Между тем именно последние города наименее благоустроены. С другой стороны, как правильно указывает Гр. Шрейдер,[1] «подоходное обложение при современном его развитии в больших городах является наилучшим источником общинных финансов, и эти города с введением подоходного обложения быстро приходят в блестящее состояние». Наконец, нельзя забывать и того, что прогрессивное подоходное обложение, по идее своей, является наиболее справедливым и демократическим, весьма эластичным и, как общее правило, оно признается непереложимым, т. е. не перекладывается на экономически слабые плечи.

б) Реальные налоги. Из названных налогов поземельный налог может играть в городах сравнительно незначительную роль. Зато самостоятельные подомовый и промысловый налоги служат во многих государствах базисом муниципального бюджета. В Англии, напр., параллельные налоги на недвижимость, из коих каждый имеет свое специальное назначение, занимают основное место в муниципальном обложении. Эти налоги возникли и развились там исторически из «налога в пользу бедных», считаются дополнительными к последнему и взимаются на одинаковых с упомянутым налогом основаниях. Коммунальные реальные налоги являются весьма продуктивными. Недвижимая собственность, как указывает П. Гензель,[2] «может выносить поистине громадное податное бремя». В Англии до войны ставки коммунального подомового налога иногда достигали 50% и выше валового дохода от недвижимости, а в 1921—1922 гг. — до 115% наемной платы, давая в общей сложности коммунам 67 млн фунтов стерлингов, т. е. около 700 млн червонных рублей. Налоги на недвижимости могут исчисляться либо по действительной

---

[1] Статья «Городское хозяйство (на Западе и России)», Энц. сл. Гранат., т. XVI.
[2] Цит. соч., стр. 49.

ценности, либо по доходности имуществ. Первое исчисление, получившее распространение в Германии, предпочтительнее, чем налог по доходности, ибо, во-первых, действительная ценность представляет собой более объективный и постоянный признак, чем валовой доход; во-вторых, обложение по ценности захватывает не только прибыльные имущества, но и барские особняки, незастроенные земли и т. п. Кроме того, дома с мелкими квартирами, как отмечает Б. Н. Твердохлебов, имеют более высокую, сравнительно с ценностью, доходность, чем дома с большими и богатыми квартирами. Поэтому обложение по ценности понижает взимаемый с них налог и усиливает мелкие квартиры. Особое значение для борьбы с земельной спекуляцией имеет налог на незастроенные земельные участки, практикуемый многими английскими, германскими и голландскими городами. Он имеет в виду побудить владельцев таких участков приступить к строительству, не выжидая дальнейшего роста цен на землю.

Существенным признаком коммунальных налогов на недвижимости является то, что при них не допускаются вычеты долгов. Действительно, местные расходы равно обогащают владельцев как задолженных, так и не задолженных. Впрочем, некоторые специалисты возражают как против указанного правила, почти всегда проводимого в колониальных законодательствах, так особенно против приведенного ниже мотива. Другая мотивировка правильно ссылается на то, что реальные налоги по самой идее своей могут относиться только к «вещам», как таковым, и к их реальной ценности или доходности, долговые же отношения должны приниматься во внимание только в личном обложении.

Коммунальные промысловые налоги существуют в разных видах и формах (общий налог на патенты, классный, раскладочный, сборы с разносного и разносного торга, с верховых животных, с трактиров, гостиниц, универсальных магазинов). Общее промысловое обложение с большим трудом проводится в городах, чем налоги на недвижимости, так как оно в меньшей степени стоит под знаком ограниченной территориальности. Деятельность современных промышленных предприятий часто выходит далеко за пределы данного города, а коммунальные услуги в доходах этих предприятий играют подчас совершенно ничтожную роль. Также весьма сложны и разнообразны методы коммунального промыслового обложения, вызвавшие обширную теоретическую литературу и многоликое практическое законодательство. В Англии облагаются лишь п о м е щ е н и я торговых и промышленных предприятий по особой оценке, а именно с точки зрения того, сколько дали бы годовой наемной платы за такое помещение, именно как за помещение для данной промышленной цели, т. е. учитываются все находящиеся в нем приспособления, которые неразрывно связаны с данным предприятием. В других странах облагаются только промысловые патенты, т. е. разрешительные свидетельства на право торга и промысла, дающие весьма умеренные сборы. В третьем случае обложение производится по размеру основного и оборотного капиталов предприятия и т. д.

в) Налог на незаслуженный прирост ценности и специальное обложение.[1] Названный налог (Wertzuwachssteuer), составляющий отдельный вид реальных налогов, был впервые успешно применен в 1898 г. в германской колонии Киао-Чао, в 1904 г. — во Франкфурте-на-Майне, затем в Кельне, Данциге, Эссене, Дортмунде, Киле и, после оживленной борьбы, в Берлине. К 1911 г. его ввели уже свыше 200 прусских городов, и, наконец, приняли законодательства некоторых других стран (напр., Италии), причем этот новый вид обложения был встречен большинством катедер-социалистических теоретиков сочувственно, как «муниципальный налог будущего». Мотивировка и сущность рассматриваемого типа обложения состоят в следующем. Отмеченный уже нами (в главе о городской ренте) необыкновенно быстрый рост ценности земель и строений в городах лишь отчасти и сравнительно редко объясняется затратами самих владельцев. Недвижимости растут в цене как бы автоматически вследствие стихийных экономических причин, и почти благодаря росту и уплотнению населения городов, в связи с усиливающимся спросом на городские земли и мелиоративной деятельностью городских самоуправлений, причем владельцы городских недвижимостей, по меткому выражению Джона Стюарта Милля, обогащаются «во сне», т. е. совершенно незаслуженно, без малейших усилий с их стороны, расходов или риска. Величина и значение этого незаслуженного прироста ценности в крупных городах подчас весьма велики: так, по расчетам Дамашке, прирост ценности застроенных земель Берлина составил за последнюю четверть минувшего века не менее 3 млрд марок. Задача рассматриваемого налога сводится к тому, чтобы изъять известную часть этого прироста из индивидуального владения и направить его в русло удовлетворения коллективно-коммунальных потребностей, согласно принципу «услуги-возмездия». Практикуется это обложение чаще всего в форме налога на переход недвижимостей,[2] настигая незаслуженный прирост ценности в тот момент, когда он реализуется в получаемой собственником цене за продаваемое им имущество. Прогрессивные ставки налога колеблются от 3 и до 30% незаслуженного прироста, в зависимости от величины прироста и давности владения. Впрочем, формы взимания налога и его конструкции могут быть весьма разнообразны.

Налог на незаслуженный прирост ценности довольно продуктивен, покрывая в крупных городах и при значительных ставках до одной

---

[1] Литература: В. Н. Твердохлебов, Обложение гор. недвижимостей на Западе, ч. II, 1909, и Местные финансы, 1926, стр. 90 — 93; П. Гензель, Новый вид местных налогов: специальное обложение в Англии, Германии и др. странах, 1902, Дамашке, Зад. гор. хоз., стр. 126 — 171, гл.: Незаслуженный прирост ценности; М. Курчинский, цит. соч., стр. 236 — 283; М. В. Шагерский, Специальные сборы, статья в «Фин. Энциклопедии», М., ГИЗ., 1925 г.; Я. Либерман, Опыты применения специального обложения, «Ком. Д-о», № 1 — 2, 1924; J. Bredt, Der Wertzuwachs an Grundstücken und seine Besteuerung in Preussen, B., 1907; Boldt, D. Wertzuwachssteuer, 3 Aufl., Dortmunt, 1909; Weissenborn, Die Besteuerung nach dem Wertzuwachs., 1910.

[2] Этот налог в самостоятельном своем виде в муниципальной практике почти не встречается.

шестой городского бюджета; кроме того, он соответствует как принципу «услуги-возмездия», так и принципу налогоспособности; наконец, финансовой теорией доказано, что он непереложим на более слабые плечи. К недостаткам данного обложения следует отнести неравномерность и постоянные колебания сумм, получаемых от него муниципалитетами, причем предложения и попытки ввести периодическое, из года в год повторяющееся обложение прироста ценности оказались неудачными. Несмотря на все достоинства данного типа обложения, как специфически м у н и ц и п а л ь н о г о, вполне соответствующего тому стихийному росту ценности городской земли, вызываемому коллективной работой, в которой собственники меньше всего принимают участия, буржуазия почти повсеместно сопротивляется введению налога на незаслуженный прирост ценности, называя его «социалистическим» и несправедливым. Отсюда — сравнительно незначительное распространение этого налога вне Германии.

С п е ц и а л ь н о е о б л о ж е н и е является одним из более узких видов обложения того же прироста ценности. Это — прямое перенесение, в известной пропорциональной доле, тех муниципальных расходов на улучшения, которые приносят выгоду определенным группам городских жителей, на счет этих самых групп. Если город, напр., прокладывает новую улицу или бульвар, заводит трамвай, устраивает водопровод или канализацию, то он тем самым непосредственно увеличивает ценность прилегающих застроивающихся участков. Владельцы соответствующей земли (иногда незастроенной) опять-таки обогащаются в соответствующих случаях совершенно без всяких усилий, риска и затрат, и возложение на них известной доли расходов муниципалитета представляется даже с точки зрения буржуазной теории вполне уместным и справедливым. В литературе Соединенных Штатов неоднократно указывалось, что без широкого применения специального обложения были бы невозможны исключительно быстрый рост американских городов и поразительное развитие их благоустройства во всех его видах. В некоторых штатах специальные сборы на различные местные улучшения происходят добровольно[1] и взимаются до производства этих улучшений, что выгодно как для муниципалитетов так и для частных владельцев. Иногда взимание специальных сборов, проводимое в принудительном порядке, рассрочивается на несколько лет. Ставки специальных сборов весьма различны. До войны в Пруссии, по сведениям П. Г о н з е л я, обычно возлагали на заинтересованных адъяцентов, т. е. владельцев прилегающих участков, 100% муниципальных затрат на проложение новых улиц, 90% — на устройство тротуаров, 60% — на новое замощение, 50% — на прокладку электрического освещения улиц, 25 марок твердой ставки за каждый метр проводимых водопроводных и канализационных труб и т. д. К недостаткам специального обложения относится трудность определить район или з о н у, в которой находятся заинтересованные недвижимости, что часто приводит к неравномерности обложения.

---

[1] Хотя американцы и причисляют такие добровольные взносы к специальным сборам (betterment), но теоретически их следовало бы отнести к пошлинам.

В том или ином виде (напр., за очистку и содержание улиц, очистку труб и т. д.) специальные сборы существуют в городах почти всех стран и исчисляются по разнообразным внешним признакам.

г) Налоги на потребление (косвенные). Как известно, косвенные налоги на потребление продуктов первой необходимости справедливо считаются самыми недемократическими налогами, часто падающими почти в равной мере на богача и на бедняка (напр., соляной налог). Они прямо удорожают продукты, ведут к их фальсификации, поощряют контрабанду и т. д. Однако многие городские общины, в виду быстрого роста коллективных потребностей по городскому благоустройству и необходимости их своевременно удовлетворить, с одной стороны, а с другой — вследствие нежелания вводить, в виду классовых интересов буржуазии, слишком обременительные, а тем более прогрессивные ставки прямых налогов, все-таки широко пользуются косвенным обложением. В начале XX в., как указывает Дамашке,[2] Штуттгарт и Карлсруэ покрывали из налога на продукты первой необходимости 25% своих расходов, Дармштадт — 33%, Нюренберг — 40%, Страсбург — 83% и Мец — 89% (!).

К очень выгодной статье муниципального обложения, падающего на потребление, до сих пор принадлежат октруа, т. е. привратные акцизы или сборы с продуктов. Названные акцизы, имеющие средневековое происхождение, взимаются почти исключительно: 1) с предметов питания; 2) с предметов горения (дрова, уголь, керосин) и 3) со строительных материалов. Взимать привратные сборы с продукции самого города было бы нерационально, так как это запутало бы весь торгово-промышленный оборот, создавая своеобразный и нелепый местный протекционизм. С другой стороны, демократические требования широких масс и еще больше требования аграриев заставляют отказываться от обложения продуктов питания: так, во Франции теперь воспрещено облагать хлеб, муку, молоко, масло, овощи, фрукты и соль; в Германии аграрии добились отмены октруа на зерновые продукты и мясо и т. д. Однако до сих пор муниципальные финансы Франции и Италии в значительной степени базируются на октруа. По сведениям Гр. Шрейдера, во Франции до войны из общего коммунального дохода в 800 млн франков в год (не считая Парижа) 280 млн давало октруа, а в Италии из общекоммунальных 600 млн лир падало на доходы от октруа до 160 млн. Имея в виду, что октруа касаются главным образом городов, соответствующие соотношения для муниципального хозяйства должны быть еще более показательны. Теория финансов повсеместно относится резко отрицательно к рассматриваемой системе, признавая, что она тормозит торговлю, падает главным образом на малоимущие слои населения, требует высоких, поглощающих по 40% сбора издержек взимания и вообще является крайне устарелой и самой вредной из форм муниципального обложения.

---

[1] Гензель, Местное обложение, Косв. обложение и мелкие ком. сборы («Кок. Хоз.», № 21 — 22, 1925 г.); В. А. Лебедев, Местные финансы, 1926 г., стр. 330 и след.

[2] Цит. соч., стр. 283.

Весьма много общего с октруа имеют так называемые «попудные сборы» с привозимых в город и вывозимых из него грузов по железным дорогам или водным путям. В дореволюционной России эти сборы имели чисто целевой характер и предназначались на сооружение и содержание подъездных дорог, по коим грузы провозились, причем сенатские разъяснения несколько расширили эту цель, разрешив городским общинам расходовать соответствующие суммы на все пути сообщения в пределах города. Как мы увидим ниже, попудный сбор играет свою важную роль и в советских местных финансах. С точки зрения теоретической, названные сборы разделяют все недостатки косвенных налогов, так как они являются как бы всеобщим обложением товарообмена и всецело перекладываются на потребителя. Однако в русских условиях, при нецостаточности наших муниципальных финансов, попудные сборы следует признавать «необходимым злом». Действительно, к их неоспоримым техническим преимуществам надо отнести то, что они способны легко и просто давать нашим обездоленным самоуправлениям значительные денежные суммы.

П. Гензель причисляет к косвенным налогам также «налог на торгово-промышленный индивидуальный оборот», который получил значительное распространение в послевоенное время как государственный налог. По сведениям Harris, в Австрии, во Франции и в Саксонии коммуны ныне получают от него отчисления; в Италии же, по декрету 30 декабря 1923 г., коммуны получили свой собственный обширный прогрессивный налог на полный оборот плательщика («a comprehensive graduated tax on the complete turnover of the taxpayer»). Хотя формально рассматриваемый налог едва ли может быть причислен к косвенным налогам, но по существу он разделяет многие их свойства, так как без труда перекладывается на своего «носителя», т. е. потребителя.

Наконец, к чисто коммунальным и главным образом муниципальным источникам дохода принадлежат налоги на роскошь в самом разнообразном их проявлении. Это — налоги на собак (очень распространенный вид муниципального обложения), на экипажи, автомобили (motor tax), велосипеды, яхты, моторные лодки, сборы с бильярдов, с реклам, с афиш и объявлений, со зрелищ и увеселений (театральных билетов), с музыкальных инструментов, с балконов и т. п. К другим мелким сборам относится сбор с приезжих, с похорон и т. п. Все упомянутые мелкие налоги и сборы обыкновенно занимают небольшое место в муниципальных бюджетах, но государство их охотно предоставляет коммунам, так как в системе государственных финансов, при незначительности фискального результата этих сборов и значительных издержках по их взиманию, установление таковых было бы нерациональным.

Оптимальная организация муниципального обложения.

Набросанный нами краткий очерк муниципального обложения свидетельствует о необычайной и поразительной пестроте общей картины. Чуть ли не в каждой стране, при более или менее общей с другими странами экономической системе господство и концентрация

промышленного и финансового капиталов при фабричном производстве, денежно-кредитном обмене товаров и индивидуальном распределении прибавочной стоимости), имеется своя собственная система муниципального обложения, которая отличается от других систем не только в деталях, но и в выборе основной формы обложения. Действительно, как мы видели, в Англии города получают свои главные доходы от реального налога на недвижимости, органически выросшего из старинного налога в пользу бедных, и от правительственных субвенций, в Соединенных штатах — от реального налога, взимаемого по устарелой раскладочной системе, в Германии до 1919 г. господствовал принцип: «чистые налоги государству, реальные — коммунам» и, повидимому, предрешен возврат к этой системе, во Франции вся коммунальная система базируется на октруа и прибавочных сантимах, в Италии начинает играть серьезную роль собственный налог на оборот, в Испании такую же роль теперь играет персональный подоходно-поимущественний налог весьма оригинального типа,[1] в Голландии и Дании господствующее место занимает собственный коммунальный подоходный налог, в Швейцарии и Австрии — система надбавок, в Бельгии — отчисления из коммунального эквализационного фонда. Аналогичное многообразие наблюдается и на территории одного и того же государства: в Германии, напр., в каждой провинции, в Швейцарии в каждом кантоне, в Северной Америке в каждом штате имеется в сущности своя сепаратная финансовая система. За исключением городов Франции, Италии и Бельгии, даже каждый отдельный город более или менее индивидуализируется в выборе источников обложения.

Если от выбора источника мы бы перешли к рассмотрению податных и контрольных аппаратов, оценочных приемов, методов взимания, размера ставок, пределов экзистенц-минимума и т. п., то в конечном результате всего исследования усмотрели бы своего рода «итальянскую мозаику финансовых базисов, мавританский стиль финансовой архитектоники и персидский ковер финансовой ткани». Становится ясным, что, при данной многоликой дифференциации явлений, искать упрощающих классификаций и спорить о них более чем бесполезно.

Вместе с тем остается непонятным, почему, при данном экономическом строе и при данных более или менее общих для всех цивилизованных стран задачах благоустройства, финансовые теоретики оказываются бессильными выполнить свое прямое призвание, т. е. рекомендовать оптимальную организационную систему коммунальных финансов для данной эпохи с такой солидарностью, убедительностью и отчетливостью, чтобы их голос был услышан и принят во внимание повсеместно как законодательными, так и муниципальной властью?

Мне думается, что изложенная пестрота финансовых систем объясняется все той же стихийностью и индивидуалистическими устремлениями капиталистического процесса, а разногласия финансовой теории отчасти вызваны ориентацией теоретиков на различные общественные группировки. Напр., живучесть, а в некоторых случаях и защита октруа во Франции и Италии объясняется не только ролью

---

[1] Harris, цит. соч., chapter VI, Spain. Finance, стр. 69, 1926.

сельского хозяйства в этих странах, но и явным нежеланием буржуазии опираться на реальное обложение и увеличивать прибавочные сантимы.

Приведем в заключение раздела о муниципальном обложении, в самых общих чертах, мнения о наилучшей организации системы коммунальных доходов, высказанные наиболее авторитетными в настоящее время русскими специалистами по местным финансам и наш собственный взгляд на трактуемый кардинальный вопрос.

В. Н. Твердохлебов [1] находит, что система местных налогов должна строиться на прямом обложении, а именно на подоходном налоге и на реальных налогах. Общий подоходный налог может взиматься либо в форме ограниченных законом надбавок, либо в форме государственных отчислений из эквализационного фонда, распределяемого между местными союзами. Реальные налоги предпочтительно предоставить самоуправлениям не в надбавочной, а в самостоятельной форме, так как последняя форма позволяет приспособить эти налоги к местным экономическим особенностям. Кроме указанных форм, местным органам следует предоставить разные мелкие сборы — пошлины, налоги на роскошь, специальные сборы, не стесняя их в выборе указанных форм.

П. Гензель, [2] в свою очередь, рекомендует следующую продуманную систему местного обложения. Доходы местных союзов, согласно общему хозяйственному принципу, должны быть строго увязаны с их расходами, причем каждый приемлемый вид обложения, основанный на определенном начале, должен соответствовать той или иной основной категории местных расходов. Обязательные расходы государственно-общественного значения следует покрывать за счет личных налогов (общеподоходного, общепоимущественного), так как все граждане обязаны участвовать в указанных расходах, в зависимости от своей налогоспособности, а между тем только личные налоги способны строго учитывать эту последнюю. Расходы местнохозяйственного значения, поскольку в них можно учесть индивидуальную выгоду тех или иных групп населения, естественно покрываются пошлинами и специальными сборами, основанными на принципе «индивидуальной услуги — индивидуального возмездия». Наконец, те расходы местнохозяйственного значения, которые нужны для всей общины и в которых трудно учесть индивидуальную выгоду, целесообразно покрывать за счет реальных налогов (подомового, промыслового, поземельного), так как эти расходы, увеличивая ценность земли, домов и оживляя торгово-промышленный оборот, в сущности возвращают населению суммы взятых с него реальных налогов, согласно принципу услуги-возмездия. В результате, П. Гензелем строится схема коммунального обложения (см. стр. 366)

П. Гензель подробно останавливается далее на организации отдельных видов обложения, причем он допускает установление самостоятельных реальных налогов для коммун, но в видах уравнительности подоходного обложения, долженствующего равномерно покры-

---

[1] Местн. фин., 1926, стр. 93.
[2] Местн. обл. («Ком. Хоз.», №№ 17 — 18 и 19 — 20).

Характер расходного бюджета	Виды обложения	Принцип обложения
1) Расходы государственно-общественного значения	Личные налоги (общеподоходный, общепоимущественный	По малогоспособности
2) Расходы местнохоз. значения (в коих можно учесть индивид. выгоду)	Пошлины и специальные сборы	Индивидуальной услуги — индивид. возмездия
3) Расходы местнохоз. значения (не покрытые по пункту второму)	Реальные налоги (подомовый, поземельный, промысловый)	Услуги-возмездия

вать, на всем протяжении государства, общегосударственные коммунальные расходы и требующего единообразного и технически мощного податного аппарата, он предлагает это обложение проводить в виде прибавок к государственному общеподоходному налогу или же дотационных отчислений из «фонда коммунальных субсидий», пропорционально сумме издержек отдельных общин на предметы общегосударственного характера. Возражая против предоставления коммунам косвенного обложения в широком смысле, проф. Гензель, однако, допускает возможность, в видах подкрепления означенного коммунального фонда, отчисления в него известной части государственных косвенных налогов.

С своей стороны, мы думаем, что против кратко изложенной нами системы проф. П. Гензеля, который по существу не расходится с В. Н. Твердохлебовым, трудно возражать, так как она дает достаточно мотивированное, логичное и стройное решение проблемы в пределах существующего социальноэкономического строя. Но мы бы еще раз настаивали на том, чтобы государство передавало реальные налоги общинам полностью, отменяя свои собственные реальные налоги. Параллельные, самостоятельно существующие налоги государственные и коммунальные, которые падают на один и тот же источник, требуют отдельных, дорого стоящих податных аппаратов, распыляют суммы, почерпнутые из этого в конце концов ограниченного источника, и вводят начало вредной конкуренции между союзами публичного характера, недопустимы. С другой стороны, наличие в полном заведывании и распоряжении коммун определенного важного и крупного налогового источника одно только и позволяет им правильно изучать и вести хозяйство, а равно изощриться в этом хозяйстве, что достигается только путем исчерпывающего делового опыта. По содержанию своему всякое городское хозяйство, достойное этого

названия, сводится к перманентному сравнению получек и затрат, к изыскани ю и организации доходных источников с одной стороны, и к выбору предметов расходов — с другой. Третий момент, а именно самое осуществление намеченных улучшений, относится уже не к экономике, а к технике хозяйства.

Раз мы признаем принцип коммунального и в частности строго ограниченного городского хозяйства, то мы должны каким-нибудь образом предоставить городскому хозяину самостоятельно строить как доходы, так и расходы городской коммуны. Тот, кто заинтересован в расходах, естественно стремится обеспечить их наилучшей организацией и достижением наибольшей продуктивности местных доходных источников. Напротив, предоставляя городскому хозяину в готовом виде лишь определенный процент государственных отчислений, сваливающихся извне, или же самостоятельные, но недостаточные источники доходов и сводя всю его налоговую инициативу к робким ходатайствам перед центральными государственными учреждениями, мы никогда не создадим того, что требуется на местах настоятельнее всего, а именно — кадра опытных, самостоятельных и ответственных муниципальных распорядителей, умеющих вести городское хозяйство в полном его объеме и во всех его фазах.

В виду сего и принимая во внимание, что существенным признаком и отличием всякого города является торгово-промышленный характер деятельности его населения и что главным материально-предметным его базисом является совокупность строений, служащих для удовлетворения потребности в жилище, мы должны притти к заключению, что полная передача городским коммунам подомового и промыслового обложения напрашивается сама собой. Это есть то подлинное, кровное, продуктивное поле муниципально-финансового воздействия, которое должно быть подготовлено и разработано городским хозяином целиком и самостоятельно, в зависимости от поставленных им задач благоустройства.

Нет сомнения в том, что городской хозяин сможет сделать это лучше, чем правительственный агент, так как объекты реального обложения в городе у него под рукой и близко ему знакомы. Известно, что оценки городских недвижимостей, которые являются краеугольным камнем подомового налога, не только у нас, но и на Западе, были всегда специфически коммунальным делом, которому подражала государственная практика, и самая теория оценок развилась в Германии и Англии как чисто коммунальная дисциплина (в России — земская). Наконец, передача городам полностью подомового и промыслового обложения имеет еще ту полезную сторону, что городское самоуправление становится прямо заинтересованным в интенсивном жилищном строительстве и развитии торговли и промышленности: оно сумеет поэтому нажать налоговый пресс как раз в меру, не нарушая жилищного и торгово-промышленного прогресса и в то же время используя в должной степени все возможности.

Характерно, что такой рациональный и чисто муниципальный налог, как налог на прирост ценности земли, зародился и развился именно в Германии, как прямое последствие и дополнение вышеиз-

ложенной прусской реформы 1893 г. Вообще удивительный расцвет прусских городов в конце прошлого и в начале нынешнего века, казалось бы, вполне подтверждает наши соображения, а все дефекты прусского закона и устарелые формы действовавших реальных налогов еще не могут сами по себе колебать выдвигаемого нами принципа. Не более убедительны и обычные ссылки на неравномерность и малую подвижность, свойственные реальным налогам. так как неравномерность может быть исправлена соответствующей комбинацией дополнительных доходных источников коммун (напр., размерами отчислений из общеподоходного фонда), а степень подвижности во многом зависит от технической конструкции реального обложения, и, напр., Рихард К а у ф м а н приводит ряд способов сделать реальные налоги более подвижными и эластичными. Что же касается, наконец, ссылок на то, что «реальные налоги нужны самому государству», то нельзя же забывать п е р в о с т е п е н н о г о значения местного и в частности городского хозяйства, в которых сосредоточены почти все производительные расходы на культуру, а также и того, что в целом ряде государств общая сумма государственных субсидий н а н у ж д ы коммунального хозяйства значительно превышает суммы, получаемые государственным казначейством от реальных налогов.

Прочие доходы городских самоуправлений

а) П о ш л и н ы.[1] Этот вид городских доходов весьма близок к специальным сборам и в немецкой литературе обычно рассматривается с ними совместно. Действительно, провести между пошлиной и специальным сбором четкую грань весьма затруднительно.[2] Как известно, пошлина есть платеж гражданина за оказываемую ему государством или общиной услугу или, точнее (по определению Рихарда К а у ф м а н а), такой доход финансового хозяйства, который взимается с отдельных лиц (а не со всех, подобно налогам) как особый долевой взнос. По общему правилу, упомянутый платеж должен соответствовать себестоимости оказанной услуги, и поскольку он превышает ее, пошлина в данной своей части превращается в доход,

---

[1] Источники: М. А. С и р и н о в, цит. соч., глава Пошлины, стр. 76 — 78; П. Г е н з е л ь, цит. соч., § 8, Пошлины и проч.; Max M a t t h i a s, II, Gebühren, статья в Handwörterbuch d. Kommunalwissenschaften, 1922, стр. 171 — 176; F h l e r s, Steilung d. Gebühr im Abgabensystem.

[2] О разграничении специальных сборов (Beiträge), коммунальной пошлины (Gebühr) и обыкновенной платы за услуги, получаемой на частноправовой основе, писали M o s e l (Das Recht der Gemeindebesteuerung), F l e c n e r (Oeffentlichrechtl. Vorteilsausgleichung) и др., некоторые же авторы называют одну и ту же плату то специальным сбором, то пошлиной. Мы присоединяемся к тому взгляду, что специальный сбор относится к обложению и имеет принудительный характер денежной повинности, пошлина имеет полупринудительный (поскольку существует коммунальная монополия на услуги и обязательный тариф) и полусвободный характер (поскольку можно отказаться от услуги, а следовательно и от платы за нее), обыкновенная же плата носит свободный характер и зависит от частного соглашения. Впрочем, понятие муниципальной пошлины остается неясным и спорным. Напр., мы перечисляем, по примеру большинства муниципальных теоретиков, «пошлины» как отдельный вид доходов и доходы от муниципальных предприятий также отдельно. Между тем «пошлина» входит в эти предприятия как плата за услугу (последний вопрос обсуждался в прениях Verein f. Socialpolitik в 1926 г.).

имеющий до известной степени налоговый характер. В современном городском хозяйстве Запада пошлины получили огромное распространение, и количество платных услуг, оказываемых гражданам муниципалитетами, с каждым годом продолжает увеличиваться.

По характеру оказываемых услуг муниципальные пошлины делятся на два вида: пошлины судебно-административные и пошлины за услуги, оказываемые гражданам городскими предприятиями, сооружениями и учреждениями. К первому виду относятся пошлины за совершение административных актов, за выдачу лицензий, за право пользования мерами и весами, сборы с аукционных продаж имущества, прописочный сбор и т. п.; некоторые авторы не совсем правильно относят к пошлинам пени, штрафы и т. п. Ко второму виду могут быть отнесены плата за учение и лечение в муниципальных школах и больницах, плата за услуги трамвая, боен, водопровода, канализации, телефона, электричества, газа (некоторые авторы услуги муниципальных предприятий не относят к пошлинам), плата за пользование городскими сооружениями — мостами, плотинами, переправами, доками, шлюзами и даже мостовой. Напр., в Германии во время войны и вплоть до ноября 1923 г. было разрешено взимать пошлины за пользование мостами и дорогами.

Несмотря на все разнообразие и всю многочисленность муниципальных пошлин, их роль в городских бюджетах сравнительно скромна, так как муниципальные предприятия, в случае осуществления ими пошлинного принципа, остаются бездоходными, а поскольку предприятие начинает приносить доход, пошлина за услуги этого предприятия получает характер косвенного налога. С другой стороны, за последнее время некоторая часть муниципальных учреждений, услугами коих часть населения пользуется бесплатно, начинает заменять пошлинный принцип принципом чистого расхода. Эти последние вопросы тесно связаны с тарифной политикой муниципалитетов, которая будет рассмотрена нами особо в разделе о методах городского хозяйства.

б) Пособия государства городским самоуправлениям.[1] Пособия или субсидии государства местным союзам, а в частности и городским самоуправлениям, как один из важнейших способов финансирования коммун, получили за последние десятилетия всеобщее признание и широкое распространение почти во всех цивилизованных странах, породив богатую литературу и приведя к созданию специальной теории субсидий.

Ближайшей причиной, содействовавшей развитию государственных пособий коммунам, было явление, отмеченное еще известным экономистом Нейманом и позднее Рейценштейном,

---

[1] Литература: В. Твердохлебов, Пособия государства местным союзам, 1912 г. (очень рекомендуемый труд); М. Сиринов, цит. соч., Гос. пособия местам, стр. 133 — 149; O. Schwarz, Dotationen und Subventionen, статья в Handwörterbuch, I, S. 544 — 47, 1918 г.; Reitzenstein-Jolly, Kommunales Finanzwesen, см. в Schönbergs Handbuch, III, 2; S. Webb. Grants in aid, 1911; Virenque, Les subventions de l'état, 1912 (последние две цитаты заимствованы у Твердохлебова); Цытович, Местные расходы Пруссии, стр. 304 — 322 (подробный разбор различных способов дотации).

а именно централизация государственных доходов (вызванная главным образом концентрацией капитала и господством финансового капитала в его национальном значении) при децентрализации государственных расходов. Почти все расходы на культурные нужды населения сосредоточивались в руках коммун с присоединением растущего количества общегосударственных расходов, обязательных для общин: поэтому коммунальный бюджет имел тенденцию расти быстрее государственного. С другой стороны, в большинстве случаев все главные налоговые источники концентрировались в руках государства. Для ликвидации упомянутого недопустимого несоответствия оставался единственный путь, а именно финансовая помощь коммунам со стороны государства, которая часто одна только позволяла коммунам выполнять правильно и без дефицитов возложенные на них важные задачи.

Стоя на почве государственной теории самоуправления, при несомненной однородности и солидарности интересов государства и коммун, невозможно отрицать принципиальную допустимость помощи местным союзам со стороны государства, часть которого они составляют. Кроме того, государственные субсидии 1) позволяют даже самым бедным коммунам, как городским, так и сельским, удовлетворять общественные потребности хотя бы в минимальной норме, 2) позволяют более или менее равномерно распределять финансовые средства между коммунами и 3) дают возможность государству воздействовать в смысле желательного для него развития тех или иных отраслей коммунального хозяйства. К недостаткам государственных субсидий, особенно чувствительным в недемократических государствах с преувеличенной правительственной опекой над самоуправлениями, относится тот факт, что пособия до известной степени умаляют самостоятельность самоуправлений. В дореволюционной России это соображение для некоторых авторов и практических деятелей было решающим: кое-где у нас отказывались обращаться к помощи правительственных субсидий согласно лозунгу «timeo Danaos et dona ferentes» (боюсь данайцев, даже когда они приносят дары). Впрочем, даже в Англии государственные субсидии, почти всегда обусловленные стеснительными условиями, ставят коммуны в подчиненное положение относительно центрального правительства.

Классификация государственных субсидий может быть проведена по различным признакам. Основным делением принимается деление субсидий на дотации и субвенции. Под дотациями мы подразумеваем ссуды без определенного назначения, распределяемые по каким-либо внешним признакам (по количеству городского населения, размерам территории городской коммуны, по сумме поступлений тех или иных налогов, особенно же подоходного налога). Под субвенциями подразумевается целевое финансирование, связанное с участием государства в каких-либо расходах коммуны. Дотации имеют некоторые присущие им неудобства, а именно трудность эквализировать распределение государственных субсидий по внешним признакам, невозможность воздействовать на муниципальное хозяйство в желательном направлении, укоренение среди самоуправлений при-

вычки рассчитывать на безусловную помощь со стороны государства во всех случаях и т. д. Впрочем, дотации иногда технически неизбежны (напр., в случае составления коммунального фонда субсидий, образуемого посредством периодических и твердых отчислений от каких-либо определенных налоговых поступлений) и меньше связывают самоуправления, предоставляя им выбор предмета расходов. Субвенции, предпочтительно рекомендуемые теорией местных финансов, непосредственно подкрепляют избранную отрасль городского хозяйства государственными средствами и поэтому способны регулировать коммунальное хозяйство сообразно с видами правительства. Нет никакого сомнения в том, что при плановом хозяйстве, особенно же проводимом в общегосударственном масштабе, субвенционный принцип оказывается единственно пригодным, что с 1924 г. признано и советской властью, решительно ставшей на путь субвенций.

По признаку продолжительности государственные субсидии разделяются на периодические и единовременные, а по назначению их — на общие и специальные (т. е. на какое-либо заранее обдуманное сочетание задач или на одну предуказанную конкретную задачу).

Источником субсидий могут быть либо общие средства государственного казначейства, причем величина субсидий определяется той или иной твердой денежной суммой, либо отчисления от избранных для того капиталов, имуществ, а чаще всего податных поступлений. В свою очередь, процентные отчисления могут производиться либо с суммы налоговых поступлений в каждой данной коммуне, либо независимо и непропорционально таким местным поступлениям; в последнем случае образуются центральные эквализационные фонды для коммунальных субсидий, которые распределяются между местными союзами по самым разнообразным и часто весьма сложным основаниям.

В классической стране государственных субсидий — Англии — практикуется как дотационная, так и субвенционная система, но субвенции гораздо более развиты: в первую очередь они идут на народное образование, затем на санитарное, дорожное дело и т. д. Общая сумма пособий в Англии и Уэльсе, по сведениям В. Н. Твердохлебова, составляла в 1920/21 г. 76,66 млн фунтов стерлингов, из коих 37,5 млн падало на народное образование. В Германии реформа 1920 г. лишила общины как реальных налогов, так и надбавок к подоходному налогу, но им взамен были предоставлены отчисления от имперских прямых налогов и налога на оборот и надбавки к областным реальным налогам, а также субвенции на выплату жалования коммунальным служащим, на народное образование и на общественное призрение. Народное образование как коммунальное дело получило в 1924 г. до 260 млн марок субсидии, а общественное призрение — 790 млн марок. Во Франции государственные субсидии в 1922 г., по данным М. А. Сиринова, достигли около 10% всего бюджета. Таким образом, мы видим, в каких широких пределах осуществляется государством на Западе помощь коммунальному и в частности муниципальному хозяйству (в Англии свыше 60% общей суммы государственных субсидий в конечном счете получают города). Однако всецело строить

местную систему финансов на государственных субсидиях, как это неоднократно предлагалось, было бы серьезной ошибкой по мотивам, нами уже подробно высказанным.

в) Доходы от муниципальных предприятий. Упомянутые доходы муниципалитетов тем отличаются от предыдущих, что в них содержатся элементы как публичнохозяйственных, так и частнохозяйственных отношений. Хозяйственная сила муниципальной единицы здесь покоится на двояком основании: на праве собственности и пользования средствами производства и своим имуществом, т. е. на имущественной правоспособности, а с другой стороны — на применении данных коммуне публичноправовых полномочий в финансовой области, т. е. на применении финансовой власти.

Доходы от муниципальных предприятий более или менее крупных городов, а равно от предприятий, сданных городами в концессию или в аренду, занимают видное, а иногда даже господствующее место в доходных бюджетах городских самоуправлений. Распределение этих доходов между отдельными городами весьма неравномерно. Все зависит от степени предприимчивости, опытности и умения городских хозяев, с одной стороны, и от системы эксплуатации предприятий — с другой. В иных случаях предприятия дают дефицит вследствие нерациональной постановки дела, в других же, более частых, случаях предприятия убыточны или бездоходны вследствие намеренного применения бесплатности услуг (принципа чистого расхода) или же пошлинного принципа, т. е. искусственной бездоходности общественнополезного предприятия (низкие тарифы за коммунальные услуги, лишь окупающие себестоимость и амортизацию). Упомянутые принципы, входящие в понятие муниципального социализма, а равно все вопросы, касающиеся городских предприятий (тарифы, амортизация и т. д.), будут нами рассмотрены в разделе о методах хозяйства.

г) Доходы от муниципальных имуществ.[1] В приведенном пункте мы подразумеваем те доходы, которые город получает, как субъект частнохозяйственных прав, путем коммерческой эксплуатации своих имуществ, хотя он и не обращает эти доходы в частнохозяйственную прибыль, а пользуется ими, как и в предыдущих случаях, для осуществления публичных, общественнополезных целей, а именно задач городского благоустройства.

К городским имуществам, могущим приносить частнохозяйственный доход, следует отнести земли, леса, недра (в горнопромышленных областях), доходные дома, ценные бумаги и некоторые оброчные статьи (не относящиеся к специальным сборам или пошлинам), а именно

---

[1] Литература: Рихард Кауфман, цит. соч., § 2, Эксплуатация земельной собственности, стр. 19 — 48; А. Дамашке, цит. соч.; глава Земельная собственность общин, стр. 172 - - 224; В. Н. Твердохлебов, Местн фин., 1926; глава X, Имущества и предприятия местных органов, стр. 186 — 190; М. А. Сириков, цит. соч., глава Зем. имущества местных советов, стр. 32 — 44; Журавлев, Гор. имущества и предприятия (оттиск «ИМГД»); В. Тотомианц, Самоуправление и городское хозяйство, III. Влияние земельной собственности городских общин на их финансы в Германии.

охота (в сибирских городах), рыбная ловля (в так называемых рыбачьих поселках) и т. п. Из перечисленных имуществ сколько-нибудь серьезную роль в городском доходном бюджете играют (в Германии), или могут играть (в дореволюционной России) земельные и лесные имущества. В СССР, как мы укажем ниже, ребром стоит вопрос о муниципализированном фонде, который, при его неудовлетворительной современной эксплуатации, имеет, без сомнения, колоссальные перспективы.

Крайняя неравномерность тех финансовых результатов, которые падают на долю отдельных стран и отдельных городов от эксплуатации собственных недвижимых имуществ, проявляется еще более рельефно в данном случае, чем в предыдущем. Здесь первую роль играет в каждом городе размер недвижимой собственности города относительно количества его жителей и, кроме того, все то же хозяйственное умение. Что же касается принципов муниципального социализма, то они в деле эксплуатации недвижимых имуществ почти никогда не выявлялись, так как городские земельные или лесные имущества, доступные эксплуатации, обычно лежат вне городской черты, и многие города привыкли проводить «муниципальный социализм» в отношении своих жителей за счет прибавочной стоимости, усиленно выжимаемой в другом месте.

За последние десятилетия городские имущества эксплуатировались особенно успешно в Германии, и мы приведем в этой сфере весьма любопытные данные, которые хотя и имеют в настоящее время лишь исторический интерес, но они весьма характерны для недавнего еще периода капиталистического развития и ярко выяснят один забытый, но в высшей степени поучительный уголок городского хозяйства. В 1892 г. А. Дамашке, известный основоположник муниципальной науки, по поручению союза немецких земельных реформаторов произвел анкету среди 59 общин (ответивших на анкету) о влиянии коммунальной земельной собственности на общинные финансы. Результаты анкеты получились неожиданные. Оказалось, что 34 германских города и городка не взимают никаких налогов, так как все их коммунальные потребности покрываются за счет прибыли с недвижимых имуществ. В некоторых городах и общинах эта прибыль настолько велика, что распределяется между гражданами. Так, община Клингенберг (в Нижней Франконии) выдает ежегодно каждому гражданину 300 марок наличными, три сажени дров и 50 вязанок соломы. Граждане городка Гаттена (Рейхсланд) получают даром все школьные принадлежности и учебники и, сверх того, довольно большие суммы из общинной кассы. Город Юксен (Саксен-Веймар), ведущий лесное хозяйство, бесплатно раздает каждой семье дрова и лес на постройку дома. В Гальтерне (Вестфалия) каждый гражданин получает клочок земли в шестилетнее безвозмездное пользование, воз дров и 40 марок ежегодно наличными. В Рантуме (на Зильте) каждая семья без всякого труда получает ежегодно из кассы 500—600 марок. В городе Фрейденштадте (Вюртемберг) 33 тысячи марок распределяются ежегодно между гражданами. Такое же положение в общинах Трейсе, Гернсгейме, Зейбергене, Майнфлингене, Дорнштете (гражданам ежегодно раздаются до 50 тысяч марок).

В других странах раздача денег, земли и леса не практикуются, но прибыльная эксплуатация городских имуществ позволяет муниципалитетам предоставлять гражданам бесплатно муниципальные услуги: так, итальянские города Беневенто, Губбио и Нари даром отпускали очищенную воду; шведский город Орса, получающий крупный доход от продажи леса, имеет бесплатный трамвай и телефон, а Мессина, по сведениям В. Тотомианца, в течение 1901 г. открыла 6 муниципальных хлебных лавок, где даром раздавался хлеб за счет выгодной эксплуатации земельных имуществ.

Приведенных примеров не следует переоценивать, как это делает В. Ф. Тотомианц: это лишь исключения, указывающие на крайне неравномерное распределение имуществ между малонаселенными, но подчас богатыми городскими общинами, что весьма характерно для капиталистического строя. Из крупных городов мира мы знаем только столицу Шотландии Глазго, которой, благодаря ее рационально эксплуатируемым имуществам и предприятиям, удавалось долгое время жить без всяких муниципальных налогов и в то же время наилучшим образом обеспечивать коммунальные потребности. Наконец, едва ли можно одобрять, как это делает А. Дамашке, обращение муниципальных денежных средств в частный доход отдельных граждан города независимо от труда. Самый поверхностный анализ показывает, что здесь мы имеем дело не с «коммунальным социализмом», а просто с незаслуженным обогащением городского мещанства за счет прибавочного труда работников земли и леса.

Общая доля местных доходов, падающая на эксплуатацию коммунальных имуществ на Западе, весьма невелика. В Англии она составляет не более 2,4% местных доходов, и города, окруженные со всех сторон монопольной собственностью лэндлордов, лишены возможности расширять свои предприятия. Французские города, благодаря ошибочной земельной политике Великой революции, растеряли большую часть своих земель. Дореволюционные русские города, владевшие крайне неравномерно распределенной, но подчас исключительно крупной земельной собственностью (Рига — 98 тысяч десятин земли, Саратов — 50 000 и т. д.), могли бы развить рациональное сельское хозяйство, но, как общее правило, земельное их хозяйство велось крайне неудовлетворительно: не было ни точных сведений о количестве владений, ни инвентаризации, ни мелиораций. Земли частью распродавались без всякого плана, частью расхищались и в лучшем случае отдавались крестьянам в аренду по низким ценам под экстенсивную, а подчас и хищническую обработку. Несмотря на это, эксплуатацией своих значительных имуществ русские города в 1912 г. покрывали до 11,4% своего бюджета. Образцовую во многих отношениях земельную политику начинает вести за последнее время Германия (см. мой специальный курс городского хозяйства, раздел о земельной политике). Что же касается эксплуатации недвижимых имуществ в СССР, то этому вопросу будет посвящен ниже отдельный параграф.

д) Натуральные повинности. Наш очерк муниципальных доходов был бы неполным, если бы мы не упомянули об одном «доходе», который хотя и не имеет денежной формы, но еще уста-

навливается кое-где муниципалитетами как пережиток старых условий и отношений. Мы говорим о натуральных повинностях граждан в отношении тех или иных отраслей городского хозяйства. Под натуральными повинностями подразумевается принудительное исполнение гражданами в пользу городской коммуны определенных действий или работ. К натуральным повинностям муниципального типа относится участие в работах по сооружению или ремонту дорог, мостовых, тротуаров, по перевозке необходимых продуктов и материалов (подводная повинность) и т. д. Наиболее яркий пример натуральных повинностей, еще сохранившихся в коммунальной практике, дает Франция, где общины пользуются правом требовать от каждого жителя лично и от членов его семьи участия в работах по исправлению главных шоссе (в течение трех дней в году) и сельских дорог (в течение одного дня). Равным образом и в дореволюционной России существовали в довольно широком размере натуральные повинности земские (напр., подводная) и городские (мостовая, квартирная, дежурства дворников и т. п.).

Натуральные повинности были широко распространены в средние века, и тогда они имели полное оправдание, так как при мало развитом денежном хозяйстве население не могло уплачивать денежных налогов в потребном для коммун количестве. В настоящее время муниципальная теория относится к названным повинностям определенно отрицательно в виду непродуктивности подневольного труда, трудности установить равномерные раскладки натуральных повинностей и, наконец, тех перманентных уклонений от выполнения таковых, с которыми, как показывает опыт, вести борьбу почти невозможно. Натуральные повинности отмирают теперь сами по себе, так как там, где они еще сохранились, население привыкло от них откупаться. Но муниципальные программы, в свою очередь, повсеместно требуют п е р е л о ж е н и я н а т у р а л ь н ы х п о в и н н о с т е й, что вполне отвечает современным экономическим условиям, обеспечивая продуктивное исполнение работ и нормальную отчетность.

При социалистическом строе, когда денежное хозяйство отомрет, идее натуральных трудовых повинностей принадлежат, конечно, широкие перспективы, но те трудовые повинности, надлежащим образом разработанные и приведенные в соответствие с новейшими условиями производства, будут иметь весьма мало общего с их современной постановкой и раскладкой. Нельзя не отметить, что опыт военного коммунизма в этом деле в РСФСР дал до сих пор только отрицательные результаты.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ

1. УСЛОВИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ [1]

В конце прошлого века известный экономист Ад. В а г н е р на заседании Общества социальной политики обмолвился нашумевшим

---

[1] Литература: Г е р ц е н ш т е й н. Кредит для земств и городов, 1892 г. (классический, но устарелый труд). Ригер: К а у ф м а н, цит. соч., т. II, стр.

в свое время крылатым словечком: «Благоустройство городов прямо пропорционально их задолженности». Лет через двадцать после этого выступления ту же приблизительно мысль повторил М. Андлер в своей солидной книге о городском кредите, заявив, «что производительные займы — благословение, а бесплодная бережливость — проклятье». Как ни парадоксальны, на первый взгляд, приведенные заявления, тем не менее они действительно соответствуют фактам: развитие муниципального кредита и самое широкое использование его городами, при соблюдении некоторых условий, сильно способствуют городскому хозяйству и благоустройству, а «тяжелое» бремя долга, падающее на коммуну, в большинстве случаев является не отрицательным признаком, как полагали в старину, а, наоборот, показателем благоприятным. Это любопытное явление станет понятным после беглого ознакомления с теорией муниципального кредита.

Мы уже указывали, что для городского хозяйства чрезвычайно важно постоянное сохранение финансового равновесия, а именно, с одной стороны, перманентное развитие финансовых сил коммуны соответственно усложняющимся задачам благоустройства, а с другой — приспособление этих задач к финансовой платежеспособности городского самоуправления. Отсюда — общее правило: «обыкновенные расходы коммуны должны быть покрываемы обыкновенными ее доходами». Ясно, что те регулярно повторяющиеся расходы, которые обслуживают нормальную текущую жизнь городского самоуправления, не могут и не должны покрываться с помощью чрезвычайных финансовых средств и путем распределения бремени на несколько финансовых периодов. Регулирующая власть государства даже в классической стране коммунальной независимости (Англии) зорко следит за соблюдением этого правила, нарушение коего уже не раз приводило к хозяйственным неурядицам.

Совершенно иначе обстоит дело в случае чрезвычайного, т. е. регулярно не повторяющегося и притом значительного расхода городского самоуправления, напр., на устройство нового муниципального предприятия. Ясно, что обыкновенные коммунальные доходы, при их строгой ограниченности и твердом назначении, фактически не в состоянии покрыть подобный чрезвычайный расход, и здесь приходится волей-неволей прибегать к изысканию чрезвычайных доходных источников, согласно правилу: «чрезвычайные расходы ком-

---

514 — [illegible]; «Коммунальный кредит в иностранных государствах» (сост. ос. канц. по кред. части), Спб., 1912; Б. Н. Твердохлебов, Местн. фин., стр. 222—233; М. А. Сиринов, цит. соч., стр. 150 — 168; М. Фридман, Организация кредита для городов (докл. на перв. съезде гор. деятелей), Одесса, 1911 г.; И. Хокшайский, Коммун. кредит, «Спр. ком. раб.», М., 1925; статьи Авсаркисова, Бройтермана, Журавлева, Юрьева в «Гор. Деле» 1910 — 1914 гг.; статьи П. Гензели в «Фин. газете» 1924 г.; статьи Маслянского в «Ком. Хоз.», «Ком. Д.», «Ф. Г.» и «Эк. Ж.» за 1924 — 25 г. Pierre Léris, Les communes et le Crédit Foncier, 1911 г. (очень рекомендуемая работа); Andler, Die Stadtschulden in Frankreich und Preussen; Heinrich Bleicher, Schuldenwesen (ст. в Handwörterbuch, изд. 1924 г., стр. [illegible] — 657); Most, Die Schuldenwirtschaft der deutscher Städte, 1909; статьи в «Kommunales Jahrbuch» (см. [illegible]); Harris, Local government in many lands, 1926 (Finance, стр. [illegible]).

мун должны быть покрываемы за счет их чрезвычайных доходов».

Как указывает Р. К а у ф м а н, [1] покрытие чрезвычайных расходов городских самоуправлений может быть осуществляемо одним из следующих четырех способов: 1) отчуждением имущества, 2) заблаговременным накоплением фондов, 3) безвозвратным пособием со стороны государства или вышестоящего коммунального союза и 4) путем займа, т. е. использованием кредита. С точки зрения правильной муниципальной политики, первый способ не может быть рекомендован, так как, отчуждая имущество, община тем самым умаляет свою финансовую и хозяйственную силу. Действительно, чрезвычайный расход обыкновенно делается с целью внести в коммунальное благоустройство какую-то новую ценность, и если коммуна покрывает его отчуждением равноценности, то она в хозяйственном отношении ни на иоту не подвигается вперед. Кроме того, далеко не всегда удается выгодно отчудить имущество как раз в нужный момент. Второй способ, т. е. заблаговременное накопление фондов, был обычным средством покрытия чрезвычайных расходов до возникновения кредитного хозяйства и до господства муниципального обложения. В настоящее же время считается недопустимым переобременять данное поколение граждан налогами во имя тех благ, которые получат будущие поколения, тем более, что ни время, ни величина предстоящих чрезвычайных расходов заранее неизвестны. Далее, как показывает опыт, никакое значительное накопление свободного капитала в наше время усиленного роста коллективных потребностей коммунам вообще не удается; наоборот, сплошь и рядом им приходится допускать дефициты и отказываться от образования даже таких полезных фондов, каким является фонд амортизационный. Наконец, если даже община умудряется систематически делать нужные отчисления и воздерживаться от израсходования фонда на другие нужды, все-таки накопление фондов, до сих пор рекомендуемое некоторыми авторами (Г е й н л е), нерационально потому, что при этой системе, столь не соответствующей нашей динамической эпохе, приходится ждать проектированных улучшений в течение десятков лет. Что же касается третьего способа, то он от воли городских самоуправлений совершенно не зависит, и ни государство, ни тем более вышестоящие союзы отнюдь не склонны выдавать крупные безвозвратные пособия на чрезвычайные расходы коммун, в особенности же на капитальное оборудование прибыльных предприятий.

В результате, у коммун фактически остается лишь одно главное средство покрывать чрезвычайные расходы: это — заключение займов, т. е. обращение к муниципальному кредиту.

2. ИСТОРИЧЕСКИЕ СВЕДЕНИЯ

Города выступали в качестве заемщиков уже много веков тому назад, [2] но в то время муниципальный кредит государственным зако-

[1] Цит. соч., стр. 516 — 619.

[2] З. С. К а ц е н е л е н б а у м, Учение о деньгах и кредите, ч. II, М., 1927, гл. IV, § 4, Коммун. кредит, стр. 108 — 110.

нодательством еще не регулировался. Среди должников известного средневекового банкирского дома Фуггеров в 1553 г. числился, напр., город Антверпен, заключивший свой заем без всякого разрешения свыше. В эпоху национальных монархий короли не только не ограничивали кредитных вожделений городов, но иногда сами заставляли города давать за них гарантию банкирам для финансирования военного дела. Революционный Париж конца XVIII столетия неоднократно искал ссудные капиталы и в конце концов выпустил свои собственные векселя - боны, пользовавшиеся большим доверием, чем дискредитированные в то время государственные бумаги.

Упомянутый старинный кредит городов, сравнительно незначительный по своим размерам и не нормированный государством, носил преимущественно потребительский и чисто случайный характер. Лишь в середине прошлого века, т. е. вместе с интенсивным развитием капитализма, спрос на ссудные капиталы со стороны городов начинает прогрессировать с каждым годом, причем он вызывается уже мощными п р о и з в о д и т е л ь н ы м и потребностями и строго регулируется правительствами. Города становятся крупными предпринимателями, сосредоточивая в своих руках общеполезные предприятия, требующие громадных сооружений, постройка и содержание которых, в свою очередь, требуют крупных капиталов. Между тем городские коммуны, по общему правилу, располагают свободными капиталами в гораздо меньшей степени, чем государство, а подчас даже в меньшей степени, чем отдельные частные капиталисты. Поэтому городским самоуправлениям все чаще приходится обращаться к общим ресурсам денежного рынка и заимствовать оттуда необходимые средства.

Указанный процесс развития муниципального кредита принимал в прошлом веке с каждым десятилетием все более интенсивный характер и достиг своего кульминационного пункта перед империалистической войной. В Великобритании задолженность городов и других местных союзов, по данным официального статистического сборника,[1] выражалась в следующих цифрах:[2]

К концу	1901/1902 бюджетного года . .	406,5 млн	фунтов стерл. (более 4 миллиардов рублей)
„	1905/1906 „ . .	557,0	„
„	1909/1910 „ . .	620,3	„
„	1913/1914 „ .	651,8	„

Из общей суммы в 651,8 млн на долю Англии и Уэльса приходилось 562,6 млн фунтов стерлингов, причем 310 млн ушло на устройство водопроводов, снабжения электричеством, газовых заводов, бань, кладбищ, ночлежных домов, рынков, трамваев и транспортно-водных сооружений. По отдельным крупным городам задолженность распределялась так:[3]

---

[1] Statistical Abstract of the United Kingdom, L., стр. 53, цитиров. по К а ц е н е л ь н б а у м у.

[2] По данным русского официального издания (кредитной канцелярии) цифры несколько иные.

[3] Ком. кред. в ин. гос., цит. изд. кредитн. канц., стр. 29.

Задолженность больших городов Великобритании в 1905/6 г.

Города	Долг в тыс. фунтов стерл.	Доля на 1 жителя
Лондон	109 929	23
Глазго	17 584	21
Ливерпуль	14 870	20
Манчестер	22 521	35
Бирмингам	16 986	31
Лидс	12 277	26
Шеффильд	8 798	19
Дублин	2 514	6

Непосредственно вслед за Англией по размерам коммунальной задолженности шла Германия. Общий долг германских общин на 1 января 1914 г. составлял свыше 8½ млрд марок, причем на города падало вчетверо больше долга, чем на сельские общины. Задолженность французских общин, за исключением Парижа, имевшего перед войной 2 387 216 295 франков долга, была гораздо менее значительной, и на душу населения там падало не более 125 франков. Еще ниже был уровень общей коммунальной задолженности в Италии (50 лир на душу), если не считать долгов таких городов, как Рим (217 012 тыс. лир долга в 1909 г.), Неаполь (162 312 тыс. лир) и Милан (98.450 тыс. лир). Наконец, самой низкой являлась общая коммунальная задолженность в дореволюционной России (около 5 рублей на душу населения), так как земства, а тем более волости, прибегали к кредиту сравнительно редко, а долгосрочными облигационными займами вовсе не пользовались. Что же касается муниципального кредита в СССР, то мы ему посвятим ниже особый раздел.

3. ОБЪЕМ МУНИЦИПАЛЬНО-КРЕДИТНЫХ ПРАВ

Таким образом мы усматриваем, что коммунальная задолженность, в которой главную роль играют долги крупных городов, к началу XX в. уже успела принять значительные размеры, а по объему своему в Англии приблизиться к размерам государственного долга. С тех пор коммунальный кредит продолжал развиваться в усиленном темпе. При данных условиях финансовая политика государств была естественно заинтересована в том, чтоб в возможно большей степени влиять на организацию и регулирование названного кредита за счет кредитной свободы местных самоуправлений. Есть еще весьма важное соображение в пользу ограничения самостоятельности коммун в кредитной сфере. Ясно, что всякий заем поглощает финансовые ресурсы позднейших финансовых периодов, так как часть доходов этих последних должна быть затрачиваема на уплату процентов и погашения. Поэтому дай-

ный состав муниципального совета, принимающий на себя долгосрочные долговые обязательства, в значительной степени связывает не только свое, но и будущие, даже еще не родившиеся поколения граждан. Неосмотрительная кредитная политика одного только состава муниципалитета, игнорирование им правил, установленных как научным, так и практическим путем, могут скомпрометировать городское хозяйство на много лет. Вот почему муниципальные законы почти повсюду стремятся обставить заключение местных займов всеми возможными предосторожностями.

Например, в Англии, постановление о займе — единственный предмет коммунальной компетенции, требующий санкции правительства (в большинстве случаев — министра народного здравия), если только местный союз не получил специального права заключать займы согласно местному парламентскому акту. Проект нового займа рассматривается министром по существу, с точки зрения его целесообразности и соответствия закону, нормирующему величину займа (в городах теперь не свыше двойной суммы их годовой доходности), сроки (20 — 60 л.), формы погашения и т. п. Во Франции коммунальные займы не свыше чем на 30 лет и определенной максимальной величины (по отношению к прибавочным сантимам) заключаются свободно, в случаях же превышения указанных норм требуют санкции префекта, а иногда и Государственного совета (т. е. высшего органа надзора). В Соединенных штатах никакой правительственной санкции для заключения коммунальных займов не требуется, но устанавливаются максимальные пределы как сроков, так и размеров займов. Так как большинством северо-американских городов эти пределы уже достигнуты, то развитию муниципального кредита там поставлено серьезное препятствие. В Канаде требуется одобрение коммунальных займов избирателями с одной стороны и губернатором — с другой. В Бельгии вопрос о займе обсуждается на публичном заседании коммунального совета после специальной анкеты среди населения. Решение совета передается на рассмотрение особого органа надзора — «постоянной депутации» — и должно получить одобрение короля во всех тех случаях, когда размеры займа превышают одну десятую общей доходности коммуны или же сумму в 50 тысяч франков. В Испании для одобрения городского займа требуется референдум избирателей. В Норвегии все коммунальные займы, заключаемые на срок свыше 5 лет, требуют утверждения короны. Одним словом, мы видим, что повсеместно проводятся ограничения муниципально-кредитных прав, принимающие самые разнообразные формы.[1]

4. ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРИНЦИПЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА

В виду важного значения кредита в коммунальном, а особенно городском хозяйстве, муниципальная практика и основанная на ней теория пришли чисто эмпирическим путем к установлению известных признаков муниципального кредита и тех принципов, которые должны

[1] Все сведения взяты из Hatton, цит. соч., и относятся к 1926 г.

применяться в рассматриваемой области. Коснемся каждого из них отдельно.

а) Хотя теоретически те случаи, которыми вызывается обращение муниципалитетов к кредиту, весьма многочисленны и разнообразны, на практике мы встречаемся чаще всего с двумя из них: 1) с восполнением случайного бюджетного дефицита и 2) с устройством нового муниципального учреждения, сооружения или предприятия. Первому случаю соответствует краткосрочный и сравнительно ограниченный заем (обычно легко разрешаемый городу и без труда им реализуемый) и второму случаю — д о л г о с р о ч н ы й и сравнительно крупный заем. Так как современное городское хозяйство (особенно же больших городов) всецело базируется на общеполезных муниципальных учреждениях и предприятиях, а последние, как уже было указано, финансируются почти исключительно за счет займов, то муниципальный кредит в настоящее время перестает быть только «средством покрытия чрезвычайного расхода», а делается нормальным и необходимым средством ведения хозяйства. Правда, расходы по устройству каждого нового предприятия не повторяются регулярно, но муниципальных предприятий и учреждений в каждом городе много, и после окончания срока действия одного займа часто требуется заключение нового займа для возобновления и расширения предприятия. Таким образом возникает целая система займов, составляющих в городах-гигантах миллиардные суммы, которые с течением времени отнюдь не обнаруживают тенденции сокращаться, а, наоборот, продолжают быстро возрастать. Отсюда ясно, что муниципальному кредиту свойствен в общем и целом признак д о л г о с р о ч н о с т и, отвечающий продолжительной службе городских предприятий или сооружений, а краткосрочные займы, служащие для удовлетворения кратксвременных потребностей, как правило, играют в городском хозяйстве совершенно второстепенную роль и сравнительно мало интересны для проблемы муниципального кредита.

б) Вторым признаком, который в то же время является и руководящим п р и н ц и п о м муниципального кредита, является его ярко выраженный и н д и в и д у а л ь н о - ц е л е в о й характер. Если бы муниципалитеты покрывали посредством займов часть своих текущих расходов на разные нужды или ежегодно восполняли бы путем кредита свои хронические дефициты, то такое поведение повело бы к еще большей дефицитности хозяйства (дефицит + процент по займу) в возрастающей прогрессии. Поэтому каждый городской заем должен иметь свое определенное назначение, свою строгую целевую установку, и все условия займа должны этой установке соответствовать. Назначением займа не должно быть покрытие расходов по с о д е р ж а н и ю городских учреждений, сооружений и предприятий или даже по покрытию капитальных затрат, если потребность в них возникает ежегодно. Одним словом, из сферы муниципального кредита, как это явствует из раздела I настоящей главы, должны быть принципиально исключены все регулярные расходы городской коммуны, которые, по общему правилу, включаются в нормальный городской бюджет и покрываются из обыкновенных источников. Равным образом осуществление той

цели, ради которой заключается заем, не должно отсрочиваться на много лет после реализации займа, так как иначе реализованные суммы долгое время лежали бы праздно на текущих счетах или в срочных вкладах, и соответствующие проценты не могли бы всецело покрывать процентов по займу. По общему правилу, принятому теорией, цель, ради которой заключен заем, должна быть осуществлена по крайней мере в течение ближайших пяти лет после его реализации. [1]

Переходя к рассмотрению тех предметов, для которых могут быть заключены и обычно заключаются займы, мы можем разделить их на три группы.

Первая группа: трамвай, водопровод, газовый завод, городской общественный банк и другие предприятия и имущества, приносящие доход, из которого город не только покрывает сполна все эксплуатационные расходы и платежи по займу, но еще может получить известную сумму чистой прибыли:

Вторая группа: здания и сооружения, не приносящие городу чистой прибыли, но покрывающие расходы на эксплуатацию и оплату займа (здания школ, больниц, пожарных команд и т. п.). Соответствующие займы не увеличивают городских доходов, но уменьшают расходы в сумме, равной наемной стоимости зданий.

Третья группа: общеполезные сооружения по городскому благоустройству, не приносящие дохода, и другие экономически непроизводительные затраты (напр., борьба с эпидемиями).

Ясно, что городские займы, заключенные для устройства предприятий первой группы, являются безусловно продуктивными и выгодными для городского хозяйства. На них строили свое благополучие многие крупные центры Америки и Европы, не исключая Москвы и Ленинграда. Здесь несомненно находится благотворная область применения и расширения муниципального кредита. Отношение городского хозяина ко второй группе должно быть более осторожным. Если платежи по соответствующим займам плюс расходы на содержание новых зданий не превышают наемной стоимости аналогичных помещений в частных домах, то такие займы оказываются целесообразными. Если же требуется приплата из общих городских средств, то вопрос о целесообразности займа будет зависеть от размера приплаты, от финансового положения города и т. д. Наконец, займы на третью группу определенно грозят финансовому равновесию в городском хозяйстве, [2] и если многие западные города в видах улучшения благоустройства все же заключают займы на бездоходные, но полезные предприятия и сооружения, то они могут это делать лишь вследствие своих обильных доходных источников и льготных условий кредита. Так, мы знаем, что больше половины займов Парижа заключено для

---

[1] Проект положений о гор. займах, составленный А. Журавлевым («Гор. Д.», № 8, 1916 г., стр. 399).

[2] Одесса переживала до революции длительный финансовый кризис вследствие обращения своих займов на устройство бездоходных предприятий. Наоборот, Москва всегда избегала третьей группы и расходовала на нее не более 2% общей суммы, получаемой от займов, благодаря чему денежный рынок относился к московским займам с полным доверием.

нужд бездоходных предприятий и сооружений, а в Англии до войны на долю первой группы падало 56% всего долга английских общин, на долю второй группы — 14% и на долю третьей — 30%.

в) Третьим принципом муниципального кредита, тесно связанным с первыми двумя, является требование о том, чтобы срок погашения займов, заключаемых для устройства каких-либо предприятий, учреждений или сооружений, был согласован со средней продолжительностью их службы. Это требование вытекает, с одной стороны, из хозяйственных соображений (доходное предприятие, прекратившее свою работу, уже не может покрывать ежегодных платежей по займу), а с другой — из принципа справедливости (бремя займа должно ложиться только на то поколение граждан, которое действительно пользуется его положительными результатами). А. А. Журавлев требует, чтобы срок погашения займов во всяком случае не превышал 30 лет. Однако на самом деле указанный им срок (если исходить из практики Англии, Франции, Пруссии) должен почитаться не максимальным, а средним.

Приведем шкалу оптимальных сроков займов, на основании существующей практики и господствующих взглядов (М. Андлера, Мариенгофа, Блейхера и др.).

Вид предприятий и потребностей, обслуживаемых предприятиями	Сроки займов
1) Восполнение бюджетного дефицита (случайного	3 года
2) Удовлетворение кратковременных потребностей (борьба с эпид., период. выставки)	5 лет
3) Трамвай	30 лет
4) Школьные и больничные постройки	40 лет
5) Водопровод	45 лет
6) Канализация	50 лет
7) Предприятия по освещению	60—75 лес
8) Покупка земли	80 лет

Само собою разумеется, что приведенная шкала имеет лишь ориентировочное значение и не может почитаться пригодной для всех стран и эпох. Напр., в наших условиях, когда мы восстановим долгосрочный кредит для городов, вероятно, придется значительно сокращать указанные сроки.

г) Четвертый принципиальный вопрос касается оптимального размера займов в различных категориях городов. Основное требование здесь заключается в соответствии упомянутого размера платежеспособности городского населения. В теоретической литературе встречались даже попытки установить твердые цифры той задолженности, которая должна была бы падать на одного городского жителя (250 рублей и выше для жителя

города-гиганта, 150 — 250 рублей для крупного города, 100 — 150 — для среднего и 75 — 100 — для небольшого), но подобные расчеты, основанные на отдельных существующих примерах, ждут более солидной мотивировки и анализа всей обширной финансово-статистической данности. К той же категории вопросов относится ставшая за последнее время ребром проблема централизации коммунального кредита. Эта проблема вызвана чересчур мелкими размерами, раздробленностью и многообразием городских займов, которые загромождают биржу, не находят достаточно широкого круга покупателей и подвержены резким колебаниям курса. Напр., в 1913 г. на германских биржах котировалось 490 отдельных коммунальных займов, выпущенных 270 городами, причем курсовые их отметки, за отсутствием покупателей, носили чисто номинальный характер и были естественно весьма низкими.[1] Однако, если чересчур мелкие размеры городских займов нерациональны, то и слишком крупные займы нельзя рекомендовать. Когда нормальный предел займа превзойден, затрудняется его реализация, предложение данной бумаги превышает спрос на нее, и цена займа неминуемо падает. М. Авсаркисов считает предельными для наших столиц займы в 40 млн рублей, для городов с населением свыше 250 тыс. жителей — в 15 млн., для городов свыше 100 тыс. жителей — в 10 млн и более мелких городов — в 3 млн рублей.

Наконец, немаловажным условием правильного займового хозяйства является осторожное вычисление размера займа в соответствии с действительной потребностью, за вычетом процентов на реализованные суммы до их израсходования и с присоединением к ним платежей (процент и погашение) во время строительного периода.[2]

5. ФОРМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА

Основной формой муниципального кредита являются долгосрочные облигационные займы. На них в дореволюционной России были основаны не только 80% всего кредита крупных и средних городов, но и почти все муниципальное строительство. Земства, небольшие города и волости этой формой кредита у нас вовсе не пользовались, но, напр., в Германии в конце 1912 г. числилось до 151 общины с населением менее 5 000 человек, облигации которых имелись в обращении.[3]

Сущность облигационного займа состоит в том, что вся сумма займа делится на большие или меньшие части (обыкновенно на те и другие одновременно, чтобы обеспечить распространение обязательств на разных рынках), и на каждую такую часть выдается заемное обязательство, т. е. облигация. Сумма, обозначенная на облигации, на-

---

[1] Брейтерман, Городские облигационные займы («Гор. Д.», № 11 — 12, стр. 567); см. также: Karl Kimmich, Die Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen, Berlin, 1906, S. 52.

[2] А. Журавлев, Упорядочение займового хозяйства («Г. Д.», № 22, стр. 1175).

[3] Поэтому едва ли можно согласиться с М. Сириновым в том, что облигац. займы доступны лишь крупным коммунам (см. цит. соч., стр. 157), хотя и следует признать, что для мелких коммун они нецелесообразны.

зывается номинальной, или нарицательной; она указывает на размер того долга, который берет на себя по этой облигации коммуна. Однако, в виду того, что продажная цена облигации на рынке, или ее биржевой курс, в громадном большинстве случаев ниже номинала, то коммуны при реализации займа фактически получают меньшие суммы. Высота биржевого курса облигации зависит 1) от годового процента, который уплачивается кредиторам (в России этот процент колебался от $3^1/_2$ до 7), 2) от доверия кредиторов к коммуне, выпускающей облигацию (облигации крупных городов, как, напр., Москвы, котировались значительно выше, чем средних), и 3) от умения разместить облигации на рынке, — для размещения облигаций обычно прибегают к посредничеству банков. [1]

Облигационные займы заключаются на определенный срок, в течение которого они должны быть погашены. Отсюда возникает проблема погашения облигационных займов, которая возбуждает много споров, так как существуют различные приемы такового погашения. До 1893 г. не только в России, но и за границей облигационные займы городов погашались посредством т и р а ж а, т. е. периодического погашения по частям, причем выкупаемые, т. е. выходящие в тираж облигации определяются лотереей, и по ним уплачивается кредиторам номинальная стоимость облигации. В 1893 г. прусские города получили право погашать свои займы, т. е. производить очередное, срочное их погашение, не только путем тиража, но еще и скупкой облигаций на бирже. Этот выгодный для городов способ погашения (ибо города скупают облигации на рынке по курсу, а не уплачивают нарицательной цены, как при тиражировании) распространился далеко за пределы Германии, а в 1910 г. Москва выпустила свой $4^1/_2$ заем на 24 673 000 руб. с таким альтернативным правом погашения. Что же касается третьего способа, а именно погашения в один срок по истечении срока займа, то он редко практикуется и для городов невыгоден, ибо требует крупной свободной наличности, или же вызывает необходимость в новом займе, т. е. в конце концов увековечивает налоговое бремя по одному и тому же предмету.

Принимая во внимание, что крупные города базируют свое хозяйство на общеполезных и доходных предприятиях громадной мощности и что, как показал долголетний опыт, только долгосрочные облигационные займы могут финансировать их устройство, т е х н и ч е с к о е у м е н и е в проектировании названных займов, в их выгодном размещении на рынке, а именно размещении в т в е р д ы х р у к а х, наконец, в благоприятных условиях погашения — н е о б ы ч а й н о в а ж н о д л я г о р о д с к о г о х о з я и н а. Между тем в дореволюционной России городские коммуны, в лице их думских представителей, этого технического умения отнюдь не имели, тратились на многочисленных комиссионеров, а иногда и сознательно допускали злоупотребления: напр., скандально провалился 39-миллионный ленинградский заем 1902 г., заключенный, при выгодных

---

[1] М. А в с а р к и с о в, Новый способ погашения гор. облигационных займов («Г. Д.», 1911 г., № 13 — 14, стр. 985).

условиях рынка, по 83 р. 50 к. за 100. Любопытно, что русским городам редко удавалось размещать свои облигационные займы на внутреннем рынке, как этого требует рациональная государственная финансовая политика.[1] Это видно из следующей официальной диаграммы:[2]

Выпуск городских займов в 1908—1912 гг.
(т. е. реализация их на внутреннем и иностранных рынках)

	В России	За границей
	(в миллионах рублей)	
1908	3,2	69,1
1909	7,0	26,6
1910	41,8	31,8
1911	10,9	16,6
1912	2,7	55,7

Приведенная таблица станет еще более рельефной, если мы укажем, что в 41,8 млн рублей, показанных для 1910 г., входит, повидимому, заем Москвы в 24,7 млн рублей, который был продан городским управлением синдикату русских банков и реализован в большей своей части за границей.

В общей сложности 65 русских городов к 1 января 1913 г. заключили облигационных займов на сумму 444 591 053 рублей. Задолженность Москвы (4%, 4½% и 5% займы) достигала 147 253 103, Ленинграда — 87 596 463 (4%, 4½% и 5% займы), Баку — 27 053 609 (3½% и 5% займы), Одессы — 20 661 400, Риги — 18 694 500, Киева — 11 539 938, Харькова — 10 271 078.[3] В течение 1913 г. русским городам было разрешено еще 15 облигационных займов на сумму 119 млн рублей. Война приостановила развитие облигационных займов по вполне понятным причинам, и города перешли к системе краткосрочных займов, гарантированных правительством.[4]

В СССР рассмотренная важнейшая и основная форма муниципального кредита временно потеряла свое значение, но нет никакого

---

[1] В Германии, при громадном количестве облигационных займов городских и негородских коммун, все они помещаются на внутреннем рынке. Перед войной вне Германии котировался на бирже лишь один заем города Франкфурта-на-Майне.

[2] Русский денежный рынок 1908 — 1912 гг. (изд. кредитной канцелярии, диаграмма 27).

[3] Календарь-справ. гор. деятеля за 1914 г. (сост. В. Б. Веселовский).

[4] Начиная с 1916 г., города заключили таких краткосрочных займов на [illegible] сотни или в массе пересрочивали их. [illegible] правительств. гарантии все росли и начинала к лету 1917 г. внушать серьезные опасения. Врем. правительство издало 8 августа «Правила о выдаче гарантий по займам земств и городов». Однако дефициты городов достигли к осени 1917 г. угрожающих размеров. 14 сентября был утвержден устав Государств. банка городского и земского кредита, который оказался мертворожденным и не успел открыть своих действий (см. проф. Твердохлебов, Местные финансы, изд. 1919 г., стр. 272 и след.).

сомнения в том, что придется создать условия для его возрождения, привлекая, по мере возможности, к этому делу иностранный капитал, ибо никакие иные формы кредита, как мы убедимся ниже, не будут в состоянии удовлетворить все возрастающую нужду в нем крупных городов.

Второй основной формой муниципального кредита являются ссуды в кредитных учреждениях. Потребность в сказанной форме вызывается тем обстоятельством, что облигационная форма нерациональна для небольших городов по следующим причинам: во-первых, денежный рынок не может интересоваться мелкими займами малоизвестных и недостаточно кредитоспособных коммун, вследствие чего займы их размещаются с трудом и на невыгодных условиях, и, во-вторых, расходы, а также хлопоты по эмиссии таких займов не соответствуют их результатам.

В свою очередь, вторая форма (ссуды в кредитных учреждениях) разбивается на следующие три вида: а) кредитование государственное, б) кредитование взаимное и в) кредитование в частных банках и учреждениях. Каждый из перечисленных видов имеет свои положительные и свои отрицательные стороны. Государственное кредитование дает прямую возможность правительству регулировать и контролировать муниципальный кредит, но, с другой стороны, оно увеличивает государственную задолженность и тем самым может несколько вредить государственному кредиту. Взаимное кредитование уменьшает бюрократическую опеку, содействует объединению городов и выгодно в том отношении, что, при данном виде кредита, чистая прибыль поступает в пользу самих же заемщиков, но крупные и богатые города избегают взаимного кредитования, так как коллективная ответственность с другими, менее платежеспособными союзами для них невыгодна. Частно-акционерный вид кредита дает возможность расширять коммунальное дело, привлекая к нему крупные средства массы капиталистов, но он имеет ту отрицательную сторону, что тесно связывает муниципальные интересы с интересами частного капитала.

Останавливаясь прежде всего на государственном кредитовании, мы видим, что на практике оно принимает четыре различные формы: 1) государство заключает займы от своего имени и затем выдает ссуды муниципалитетам, 2) государство гарантирует собственные займы городских самоуправлений, 3) к кредитованию привлекаются средства городских сберегательных касс, 4) кредитование поручается общему или особому государственному банку. Как муниципальная теория, так и опыт показывают, что последняя форма государственного кредита, действующая теперь в Англии, Бельгии и СССР, наиболее целесообразна: здесь мы встречаемся с систематической организацией, основанной на специально ассигнуемых фондах и приспособленной ко всем потребностям и условиям коммунального кредита в данном государстве.

К более или менее аналогичному типу кредитования принадлежит так называемое «общественное кредитование», а именно — ссуды городам со стороны городских сберегательных касс, городских общественных банков, городских ломбардов и т. п.

Обращаясь к взаимному и внутрикоммунальному кредиту, мы встречаемся с четырьмя ступенями развития муниципальной взаимопомощи и самодеятельности: 1) простое посредничество по отысканию нужных кредитов, осуществляемое самими городами (достигается осведомленность, знакомство с рынком, внутрикоммунальная организация спроса и предложения ссуднсго капитала), 2) устройство учреждений, содействующих покрытию взаимных расчетов между коммунами без посредства денег (жиро-централы в Германии), 3) коммунальные банки акционерного типа, в которых ответственность участвующих в кредите коммун ограничена долей их участия, и 4) организация взаимного коммунального банка с круговой порукой и с солидной ответственностью кредитующих коммун (Пания).

Что же касается частного кредита, то охотно помещают свои средства в муниципальные ссуды ипотечные банки, страховые общества, коммунальные банки и другие кредитные учреждения. При недостатке муниципальных средств, этот тип кредита довольно распространен, но его условия (высота процента) обыкновенно очень невыгодны. Наконец, наихудшим способом кредитования (ростовщические проценты) является обращение к отдельным частным капиталистам, что сплошь и рядом поневоле практиковали до революции наши небольшие города. Впрочем, при существовавших тогда патриархальных отношениях, городам иногда удавалось перехватить «по знакомству» у «какого-либо туза-мецената или благотворителя и беспроцентную ссуду. Бывали даже такие случаи, когда небольшие города всецело содержались на средства городского головы-миллионера, обращавшего городок в свою вотчину.

6. ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА В РАЗНЫХ СТРАНАХ

Переходя к рассмотрению наиболее типичных конкретных систем организации муниципального кредита в разных странах, мы должны констатировать (если не считать повсеместно существующей облигационной системы для крупных городов) ту же пестроту общей картины, которая уже нами отмечалась в других сферах городского хозяйства. Почти нигде не встречается попытки позаимствовать удачный опыт других государств и коммун или испробовать какую-нибудь рациональную и стройную систему муниципального кредита, рекомендованную теорией. То же и в пределах одного и того же государства: кредит строится не по одной облюбованной системе, а посредством применения сложной комбинации различных форм. Мы усматриваем основную причину этого явления в а н а р х и и п р о и з в о д с т в а, господствующей в капиталистическом обществе, которая порождает общую экономическую бесплановость, торжество финансового индивидуализма и произвола. Второй причиной является стремление городов исчерпать все возможные источники кредита. Весьма характерной иллюстрацией изложенного может служить следующая таблица, приводимая М. А. С и р н и о в ы м для 165 германских городов (с чис-

лом жителей свыше 25 тыс.) по данным за десятилетие (1897—1907 гг.)[1]. Эти данные перечисляют источники муниципального кредита.

Название кредитующихся учреждений	Сумма выданных ссуд (в тыс. марок)	% ко всей сумме ссуд
Собственные гор. сбер. кассы	142 580,1	25,88
Остальные сберег. кассы	46 648,1	8,47
Гор. специальные кассы и учреждения	5 023,4	0,91
Земские банки, провинциал. кассы	165 505,6	30,04
Земские страховые организации	67 575,4	12,26
Отдельные банки	33 542,9	6,04
Банковские консорциумы	100,0	0,02
Частные страховые общества	38 585,9	7,00
Частные лица	12 479,0	2,26
Ремесленные гильдии	32 399,0	5,88
Пенсионные кассы	6 496,8	1,19
Участие в облигационных займах		
Собств. сбер. кассы	732 268,8	6,21
Остальные сбер. кассы	10 914,5	0,51
Гор. спец. кассы и учреждения	35 477,3	1,64
Земские банки, провинц. кассы	3 645,0	0,16
Земские страхов. организации	4 800,0	0,21
Отдельные банки	204 291,8	9,53
Банковские консорциумы	1 653 689,3	77,15
Частные страховые общества	1 358,0	0,06
Частные лица	27 341,4	1,28
Ремесленные союзы	825,0	0,04
Размещение через гор. кассы	68 593	3,20
Итого	2 694 128,5	100

Приведенная таблица дает довольно полное представление об организации муниципального кредита в Германии.

---

[1] Эта таблица приведена в изд. кредит. канцел. «Коммунальный кредит в иностранных государствах» (Спб., 1912, стр. 136 — 137, за № 1 и 2), причем в заголовке таблицы определенно сказано, что данные даются за десятилетие 1897 — 1907 гг. Между тем проф. М. А. Сиринов, приведя без указания источника ту же таблицу в своей книге «Местн. финансы» (М., 1926, стр. 159, 2-я строка сверху) говорит, что данные относятся к 1912 г. Следовательно, у М. А. Сиринова цифры 1912 г. преувеличены почти в 10 раз.

В Англии муниципальный кредит базируется отчасти на облигационной системе и отчасти на ссудах из специального государственного учреждения для оказания ссуд на общеполезные работы (Public works loans board). Английская облигация (stock) есть 3-пр. центная ценная, срочная, именная бумага, выпускаемая коммуной на любую сумму без права дробления и передаваемая путем трансферта. Кроме «стока», коммуны выпускают «аннуитеты», т. е. дробимые облигации, устанавливающие определенную годовую ренту и погашаемые путем ежегодных равных взносов, мелкие предъявительские бумаги с купюрами в 20 фунтов (debentures) и т. п. Английский закон предусматривает образование особых погасительных фондов, т. е. ежегодного отчисления определенных сумм, которые вместе с накопившимися на них процентами должны дать к сроку выкупа займа достаточную сумму. Кроме того, коммунам предоставляется «право перезалога» (right of reborrowing), т. е. право выпускать еще раз уже реализованный однажды заем, чтобы покрыть старый выпуск. Ссуды из «Гос. учреждения для оказания ссуд», во главе которого стоит правление из 16 лиц, назначенных парламентом, выдаются максимально на 50 лет на создание новых городских предприятий, сооружений и на ремонт таковых, причем эти займы обеспечиваются налогами или недвижимостями.

Центр тяжести бельгийской системы (кроме выпуска облигаций и обыкновенных займов с помощью банков) лежит, во-первых, в выигрышных займах и особенно в кредитовании городов двумя специальными учреждениями: Главной сберегательной и пенсионной кассой и Обществом коммунального кредита. Выигрышные займы, выпускаемые крупными городами (Брюсселем, Льежем), очень популярны на денежном рынке и выпускались до войны из 2%, что не мешало им стоять на одном курсовом уровне с 3% гос. рентой. Главная сберегательная и пенсионная касса выдает городам 1) краткосрочные ссуды под залог процентных бумаг из «фонда временных помещений», 2) ссуды на 5 — 10 лет из «фонда окончательных сбережений», посредством покупки коммунальных бонов, 3) долгосрочные ссуды (33 — 190 лет) — посредством покупки общинных облигационных займов, 4) ссуды под ожидаемые субсидии от казны до выдачи самих субсидий. Общество коммунального кредита, очень успешно действующее, представляет собою акционерную компанию, акционерами которой, ответственными в пределах своего пая, могут быть только общины. Ссуды городам выдаются под обеспечение казенных дотаций и специального фонда из поступлений от налога на распивочную торговлю и ввозных пошлин на хлеб и мясо. Общество выпускает от своего имени коммунальные облигации и гарантирует их.

Французская система основана 1) на облигационных займах крупных городов, 2) на кредитовании мелких и средних городов гос. кредитными учреждениями, особенно же кассой депозитов, сосредоточивающей капиталы гос. сберегательных касс, и 3) на деятельности Общества поземельного кредита (Credit Foncier). Названное общество выдает городам и сельским общинам краткосрочные ссуды без ипотечного обеспечения, выпуская на всю сумму этих ссуд облигации вы-

игрышных займов. В настоящее время общая сумма этих ссуд составляет около пяти миллиардов франков.

В Соединенных штатах исключительно господствует облигационная система.

В Дании города (кроме крупнейших, пользующихся облигационным кредитом) кредитуются Коммунальным кредитным обществом, которое представляет собой кредитный союз датских общин, основанный на взаимной солидарной их ответственности. [1]

В Японии к муниципальному кредитованию с 1910 г. привлекаются средства почтово-сберегательных касс, употребляемые на покупку облигаций городов.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ. [2]

1. ПОНЯТИЕ О МУНИЦИПАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ

Известно, что каждое благоустроенное частное хозяйство требует наличия сметы предстоящих доходов и расходов, так как нельзя успешно вести дело, не зная наперед, какими оборотными средствами оно будет располагать и на что предполагается их затрачивать. Тем более важны такие сметы для хозяйства публичных союзов, которые обыкновенно распоряжаются более обширными средствами, чем частные хозяйства, и призваны удовлетворять сложные коллективные потребности. В старину, как указывает проф. Озеров, попытки давать точное цифровое выражение будущим доходам и расходам носили частноправовой характер, но, начиная с конца XVIII в., в связи с развитием конституционного права, бюджеты попадают в публично-правовую сферу и получают быстрое развитие, сначала в форме государственных, а затем и коммунальных бюджетов.

Как уже указывалось, экономика городского хозяйства в своих главных активных чертах сводится к изысканию муниципальных доходов, с одной стороны, и к выбору предметов расходов — с другой,

---

[1] Как у М. А. Сиринова (цит. соч., стр. 163), так и у В. Н. Твердохлебова (Местн. фин., стр. 224) указано, что взаимный кредит с солидарной ответственностью существует в Швеции (шведская общегородская ипотечная касса). Однако на самом деле с 1908 г. эта касса, по ее ходатайству и с разрешения короля, прекратила свои операции по кредитованию общин, и в настоящее время, повидимому, никакого взаимного коммунального кредита в Швеции нет. (См. The Swedisch Year-Bock», лонд. изд. по-английски). К сожалению, у Гарриса данные о муниципальном кредите в Швеции не приведены.

[2] Литература: С. Котляревский, Бюджет и местные финансы, М., 1926 г., М. Загряцков, Бюджетное право местных советов, М., 1924; С. Ф. Вебер, Бюджет (статья в «Фин. Энцикл.», М., 1925); В. Н. Твердохлебов, цит. соч., гл. V, § 18 — 20, 1926; М. А. Сиринов, цит. соч., стр. 169 — 176; И. Кокшайский, Коммунальный бюджет 1924 — 25, «Спр. ком. раб»., М., 1925; Н. Ровинский, Принципы и методы построения местного бюджета Смоленск., 1924; А. Мошкин, Учет бюджетов земств и городов, М., 1911; Kleinschmidt, Statsrecht, Hndw. d. Kom., S. 681 и след., 1918; Denz, Das kommunale Budget und Komptabilitätswesen, 1911, S. 485 и след.; Heckel, Das Budget, B., 1898; Stourm, Le budget, 1909.

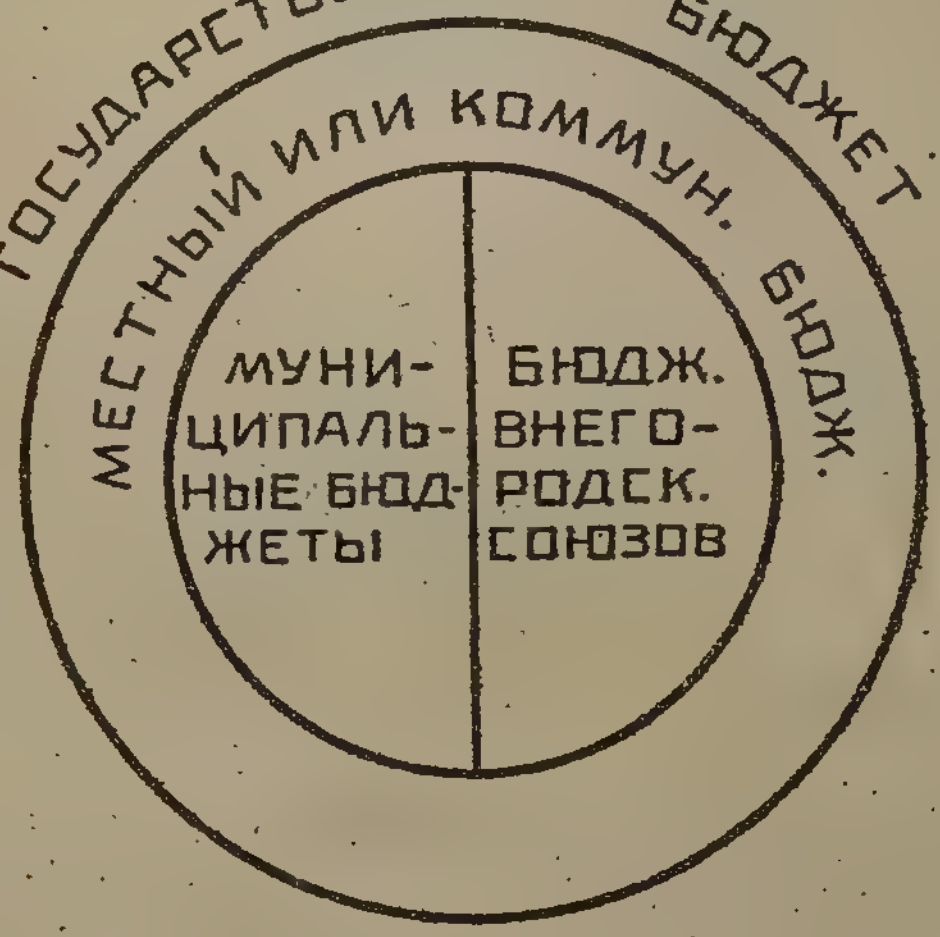
причем городским хозяином производится перманентное сравнение и балансирование затрат и получек. Подобно губке, городская коммуна сначала как бы впитывает в себя воду (доход), которая затем выжимается в избранном направлении (расход), орошая пустынные области городского благоустройства. Это благоустройство в тесном и широком смысле слова может быть достигнуто лишь посредством сознательного напряжения воли городского самоуправления, планомерно направленной к достижению определенных задач, и если бы городской хозяин действовал без всякого плана, т. е. без конкретных предположений о предстоящих, хотя бы в ближайший период времени, доходах и расходах, — одним словом, без заранее намеченного пути, то рациональные цели муниципального хозяйства, как обусловленные рядом последовательных действий в течение более или менее продолжительного срока, либо вовсе не могли бы быть достигнуты, либо в лучшем случае достигались бы случайными и далеко не кратчайшими путями.

В сказанном коренится идея муниципального бюджета, как, впрочем, и бюджетов других публичных союзов: б ю д ж е т к о н к р е т н о о т о б р а ж а е т в д е н е ж н ы х е д и н и ц а х п л а н д е й с т в и й г о р о д с к о г о с а м о у п р а в л е н и я н а о п р е д е л е н н ы й п е р и о д в р е м е н и (обыкновенно на год). Плановое (социалистическое) хозяйство требовало бы, конечно, большего, а именно составления плана на значительно более продолжительные сроки и систематической увязки этого плана со всеми другими областями народного хозяйства.

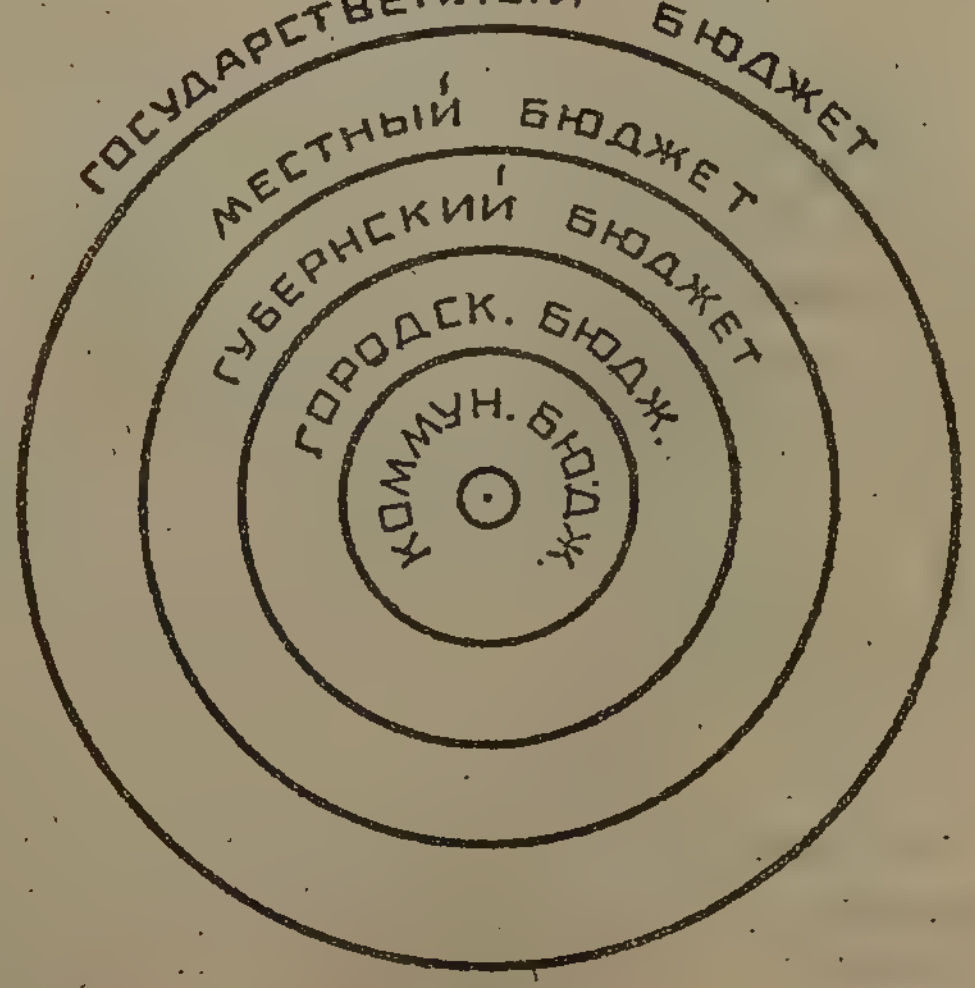
Имея в виду, что муниципальный бюджет, по общему правилу, должен составляться тем же самым субъектом хозяйства, который получает доходы и производит расходы, и что до утверждения его в том или ином законном порядке есть только «проект бюджета», который превращается в настоящий бюджет лишь после соблюдения всех условий, установленных для его легального рождения, мы остановимся на следующей, в достаточной степени исчерпывающей дефиниционной формуле: м у н и ц и п а л ь н ы й б ю д ж е т е с т ь с о с т а в л е н н о е о р г а н а м и г о р о д с к о г о с а м о у п р а в л е н и я и у т в е р ж д е н н о е в з а к о н н о м п о р я д к е о б щ е е п р е д п о л о ж и т е л ь н о е и с ч и с л е н и е, в п р и н я т о й д е н е ж н о й е д и н и ц е, п р е д с т о я щ и х в о п р е д е л е н н о м п е р и о д е в р е м е н и м у н и ц и п а л ь н ы х р а с х о д о в и о ж и д а е м ы х д л я и х п о к р ы т и я д о х о д о в, с п о д в е д е н и е м б а л а н с а.

Переходя к определению того места, которое занимает муниципальный бюджет среди бюджетов других публичных союзов, мы находим коренное различие между обычными соотношениями и положением дела в СССР. В капиталистических странах из государственного бюджета выделяется местный или коммунальный бюджет, составной частью которого является вполне самостоятельный городской или муниципальный бюджет. Отступления от этой общей системы существуют только в Англии, где местный бюджет несколько шире коммунального, а также, в незначительной степени, во Франции, Италии и Бельгии,

БЮДЖЕТНЫЕ СООТНОШЕНИЯ В КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ



БЮДЖЕТНЫЕ СООТНОШЕНИЯ В С.С.С.Р.



где городской бюджет хотя и остается самостоятельным, но ничем не отличается от бюджетов других коммун. В СССР из государственного бюджета также выделен местный бюджет, но «коммунальный бюджет» с последним вовсе не совпадает, составляя лишь одну из частей его: местный бюджет включает в себе губернские бюджеты, которые, в свою очередь, включают городские бюджеты, строго от них не отграниченные, а коммунальные бюджеты (в городском масштабе) являются лишь частью городских бюджетов. Графически эти системы изображены на стр. 393.

Мы взяли для схемы в СССР лишь простейший из случаев, а именно тот, который предусматривает деление на губернии и относится только к губернским городам. На самом же деле теперь в СССР существуют бюджеты областные, губернские, окружные, уездные, районные, городские и волостные. На ряду со старым делением на губернии, уезды и волости, которому и соответствовало первое Положение о местных финансах 12 ноября 1923 г. и ныне действующее, несколько измененное Положение от 29 октября 1924 г., в настоящее время, вследствие постепенно проводящегося районирования, появляется новое деление на области, округа и районы (Северо-кавказский край, Сибирская и Уральская области, Украина). Таким образом, на ряду с губернскими и уездными городами существуют областные, окружные и районные города. Однако, по целому ряду причин, их бюджеты еще недостаточно отграничены от бюджетов вышестоящих административных единиц, а «коммунальная» их часть далеко не исчерпывает всего городского хозяйства.

Отмеченные бюджетные соотношения в СССР не имеют какого-либо принципиального оправдания с точки зрения принципов социализма. Исторически данная система объясняется тем, что образование самостоятельных бюджетов на местах у нас происходило не органически и не снизу, как это было в других странах, а путем как бы механического выделения из готового уже государственного бюджета. Возможно, что здесь имели влияние также и соображения о смычке города с деревней. Однако эти соображения едва ли убедительны. Действительно, функциональная самостоятельность субъекта не препятствует, а способствует его сближению с другими субъектами, и, наоборот, формальная неразграниченность функций разнородных субъектов, при разграниченности их по существу дела, неминуемо приводит к внутренним конфликтам, трениям и таит в себе зародыш антагонизмов между союзами. По общему правилу, всякий бюджет должен отображать рельефно и четко все своеобразие структуры и деятельности данного хозяйства. Поэтому современное советское законодательство направлено все к большему расширению бюджетных прав городских советов и, по всей вероятности, приведет к достаточной бюджетной самостоятельности советского городского самоуправления. Более подробному разбору муниципального бюджета СССР нами будет посвящен в другой главе особый раздел.

2. ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА.

Муниципальные бюджеты разделяются на о б ы к н о в е н н ы е и ч р е з в ы ч а й н ы е. Деление это ни в дореволюционной России,

ни в СССР не проводилось, но оно существует в Англии, Германии, Франции [1] и Италии (в последних двух для коммунальных бюджетов). Обыкновенные бюджеты отображают нормальное хозяйство коммун, как оно ведется из года в год; в них заносятся как обыкновенные доходы, так и обыкновенные расходы самоуправлений. Наоборот, в чрезвычайные бюджеты входят не повторяющиеся коммунальные расходы и покрывающие их чрезвычайные доходы (займы). Изложенное деление рационально в том отношении, что оно облегчает научное исследование и вообще изучение бюджетов, а кроме того подчеркивает недопустимость израсходования чрезвычайных средств на текущие задачи. М. А. Сиринов возражает против указанной дифференциации бюджетов по тем соображениям, что строго разграничить обыкновенные и чрезвычайные потребности невозможно, и что эта неясность может повести к стремлению перенести побольше расходов в категорию чрезвычайных, взваливая ответственность за истраченные средства на будущие поколения. Однако в литературе тех стран, где эта дифференциация проводится, мы подобных возражений не встречали, и думаем, наоборот, что при системе единообразного бюджета легче скрывать такие неправильные перенесения. Что же касается трудности разграничения, то это — дело техники, и, напр., в германской разъяснительной практике точно перечисляются предметы чрезвычайных расходов, не оставляя места для сомнений.

Кроме того, следует различать бюджеты-брутто, в которые заносятся все доходы и расходы городских самоуправлений, и бюджеты-нетто, приводящие лишь чистые доходы и расходы. В первом случае бюджет отличается громоздкостью, но дает полную картину городского хозяйства; во втором случае картина менее полна, но зато более сжата и ясна.

Наконец, по срокам муниципальные бюджеты могут быть разделены на годичные и многолетние, напр., на 3 года, 5, 10, 25 лет. В настоящее время в городском хозяйстве почти повсеместно приняты бюджеты годичные, как совпадающие по сроку с государственными бюджетами. У нас бюджетный период начинается 1 октября, но этот срок многими признается неудачным, так как бюджеты к этому времени никогда не поспевают. Впрочем, едва ли есть основание предполагать, что запаздывание в составлении и утверждении бюджетов прекратилось бы в том случае, если бы соответствующий срок был переложен на более позднее время. Что же касается многолетних бюджетов, то они практикуются при системе перспективных планов, но по форме сводятся к суммированию тех же годичных бюджетов, причем на каждый год приводится особый баланс.

Особняком стоит, в отличие от реального, так называемый ориентировочный бюджет, который у нас составлялся кое-где до 1923/24 г., как грубо приблизительный план коммунального хозяйства, намечаемый для руководства и для составления на его основе

---

[1] Во Франции классификация несколько иная: расходы делятся на а) ежегодные и постоянные и б) на случайные или временные. Последние вносятся в чрезвычайный бюджет.

реального бюджета. В эпоху падающей валюты и хозяйственного хаоса ориентировочный бюджет мог быть полезным, но в настоящее время всякая нужда в таких неопределенных планах исчезла, по крайней мере, в области бюджетной.

3. БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ

Одним из первых основных вопросов организации коммунального бюджета является вопрос о степени самостоятельности коммун в деле его составления, прохождения и исполнения. Вопрос этот в разных странах и разными авторами решается различно. С одной стороны, казалось бы, что составлять план хозяйства без постороннего вмешательства и самостоятельно выполнять его следует тем самым местным органам, которые изыскивают и получают доходы, взвешивают удельный вес локальных потребностей и на этой основе выбирают предметы расходов, т. е. сами ведут хозяйство, всецело отвечая за него. С другой стороны, государство, как верховный носитель власти и регулятор всего народного хозяйства, несомненно заинтересовано в том, чтобы на местах не было произвола в той области, которая предопределяет самые пути важнейших отраслей культуры. Центральные правительства естественно стремятся к тому, чтобы формы составления бюджетов были однородны и тем самым давали бы возможность сравнивать и изучать местные бюджеты в их совокупности. Кроме того, государство не может допускать, чтобы отдельные коммуны пренебрегали такими важными для всего народного хозяйства и благосостояния потребностями, как, напр., санитарные или просветительные. Наконец, право государства надзирать за законностью местных предположений и контролировать бюджеты с данной легальной точки зрения почти никем не оспаривается. Отсюда — проблема разграничения функций государственных и коммунальных в деле составления и исполнения местных бюджетов. Здесь же коренится источник тех ограничений в бюджетных правах коммун и муниципалитетов, которые осуществляются либо административными органами центрального правительства, либо судебными установлениями, либо вышестоящими коммунальными органами. Степень бюджетной самостоятельности коммун в большинстве случаев соответствует общей их самостоятельности и независимости от правительственной опеки.

Во Франции, стране с наибольшей централизацией власти, коммунальный бюджет составляется и предлагается мэром, принимается муниципальным советом и утверждается префектом, но в городах с доходом свыше трех миллионов франков должен, сверх того, получить одобрение президента республики по докладу министра внутренних дел. [1] Равным образом в Италии все коммунальные бюджеты (кроме бюджетов провинции) должны быть рассмотрены и одобрены как про-

---

[1] Harris, цит. соч., стр. 14. У М. А. Сириновa (Местн. фин., стр. 170) вместо трех млн франков сказано «трех тысяч франков» и вместо «одобрения» говорится о декрете. Так как немного есть общин во Франции с доходом менее 3 тыс. франк., то выходит, что ежегодно требуются десятки тысяч декретов главы государства для одних только коммунальных бюджетов (!?).

винциальной юнтой, так и префектом.[1] Опыт показывает, что эта бюджетная централизация вредно отражается на хозяйстве и благоустройстве французских и итальянских городов.

В Англии бюджетная самостоятельность общин гораздо более обеспечена. Хотя по закону местные союзы и не в праве производить расходов на цели, не предусмотренные каким-либо законодательным актом, но на практике это требование закона остается декларативным.

В Германии до 1920 г. с полным успехом господствовала бюджетная децентрализация. Даже формы коммунальных бюджетов не предписывались законом. Составленные и одобренные гор. самоуправлениями бюджеты не подлежали утверждению правительственной администрации, а лишь доводились до ее сведения. Зато в Пруссии, Баварии, Бадене, Гессене проекты бюджетов представлялись на всеобщее обозрение (на 8 — 14 дней), причем все заинтересованные лица могли представлять против них возражения.

Такие же децентрализованные коммунальные бюджеты имеют и Соединенные штаты, за исключением штата Новый Джерсей.

В дореволюционной России города страдали от полнейшего бюджетного бесправия. Все бюджеты подлежали рассмотрению с точек зрения как законности, так и целесообразности и утверждению административной власти после довольно сложной процедуры. Постоянные придирки к мелочам и бюрократические проволочки в деле утверждения бюджетов доводили города до отчаяния. После революции Временное правительство постановлением 9 июня 1917 г. оставило в силе лишь контроль за законностью муниципальных бюджетов. По этому поводу В. Н. Твердохлебов полагает, что та грандиозная финансовая разруха, которая постигла наши города в эту эпоху и которую новый вид надзора не мог предупредить, доказывает правильность точки зрения защитников государственного контроля (по существу?).[2] Со своей стороны, напомним, что финансовая разруха началась еще в апреле, и что до Октябрьской революции новый вид надзора не успел проявить себя, так как только к сентябрю были составлены новые бюджеты. Муниципально-финансовая разруха зависела, конечно, не от типа контроля городских бюджетов, а от общей анархии, которая тогда господствовала, от бесхозяйственности и неопытности новых муниципальных органов, занимавшихся только политикой и борьбой партий, от падения продуктивности труда городских работников и несоразмерной оплаты этого труда. Поэтому едва ли пример 1917 г. может опорочить принцип бюджетно-муниципальной автономии. Что же касается бюджетных прав советов СССР, то этот вопрос мы трактуем в другой главе.

4. ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Исследования специалистов и долголетний опыт коммунального бюджетирования привели к установлению целого ряда принципов,

---

[1] Поэтому едва ли прав М. А. Спиридонов, когда он утверждает, что Италия имеет «децентрализованный бюджет» (см. цит. соч., стр. 170).

[2] Цит. соч., стр. 69.

которые должны были бы сделаться руководящими в построении местных бюджетов. Принципы эти следующие:

а) Децентрализация бюджетов и муниципально-бюджетная автономия. Этот вопрос мы уже рассмотрели в предыдущем разделе и здесь лишь приводим выводы. Основное правило заключается в том, что составлять бюджетный план должны те самые органы, которые его проводят в жизнь, причем государству должно принадлежать право устанавливать только общие нормы и формы местных бюджетов, а также контролировать их с точки зрения законности. Вмешательство же по существу в составление бюджетов со стороны тех органов, которые стоят вдали от данного круга потребностей, компрометирует самую идею городского хозяйства и на практике оказывается вредным.

б) Дифференциация бюджетов. Этот принцип состоит в том, что каждое однородное, своеобразное и сколько-нибудь самодовлеющее публичное хозяйство, имеющее свои собственные органы, средства, цели и территориальную обособленность, должно иметь и свой самостоятельный, т. е. выделенный и отграниченный бюджет.

Административные единицы в разных органах могут быть различными, но важно, чтобы всякая отдельная административно-хозяйственная единица обладала своим отдельным бюджетом. Это правило относится и к таким муниципальным предприятиям или союзу предприятий (трест), которые имеют свое самостоятельное управление, свои средства (результат хозяйственного расчета) и свои специальные цели. Так как муниципальные предприятия входят органически в состав всего городского хозяйства, то их сальдо (за покрытием всех нужд данного предприятия) входит в общий городской бюджет.

в) Разграниченность бюджетов. Упомянутый принцип тесно связан с предыдущим. Каждый отдельный местный бюджет должен иметь определенные, строго очерченные и устойчивые границы, установленные в законе или в разъяснительных правилах, издаваемых органом высшей коммунальной власти. Неопределенность упомянутых границ или же постоянная перемена их приводят к неустойчивости всего местного хозяйства. Особенно важным является этот принцип в применении к городскому хозяйству, имеющему свои характерные специфические задачи. Эти задачи имманентны городу, как специальному образованию со своими собственными существенными признаками. Громадное большинство из предметов муниципальной компетенции (водопровод, канализация, трамвай и т. п.) либо совершенно чуждо небольшому селению, либо чуждо ему в городской постановке вопросов (земельного, жилищного, организации питания и призрения и т. д.). Ясно, что при данных условиях муниципальный бюджет, как точное цифровое отображение городского хозяйства, должен, по мере возможности, представлять собою забронированное целое и не допускать ошибок в распределении доходов и расходов между городскими и негородскими сметами.

г) Твердость и прочность бюджетного плана. Этот принцип исходит из того, что муниципальный бюджет

не есть только ориентировочный план, составленный для общего руководства городского самоуправления, но и конкретный з а к о н, в силу которого должны производиться определенные расходы и получаться установленные доходы. По общему правилу, если данный расход не внесен в бюджет, то он и не может быть произведен муниципалитетом, и равным образом если тот или иной доход не обозначен в бюджете, то он не может быть получен. В виде отступления от этого правила допускаются так называемые «п е р е д в и ж е н и я к р е д и т о в» с одного назначения на другое, но, в видах достижения прочности бюджетов, в законе точно указываются случаи и границы таких передвижений (в пределах одной статьи, параграфа или литеры), и для них требуются особые постановления распорядительных органов, а иногда и органов надзора.

д) Р е а л ь н о с т ь б ю д ж е т н ы х ц и ф р. Согласно этому принципу, связанному с предыдущим, все цифры, помещаемые в бюджет, должны быть строго реальны, что при неопытности составителей бюджетов далеко не всегда имеет место. В одних случаях вносимые в бюджет расходы по закону не могут быть произведены, в других случаях преувеличиваются доходы. Борьба с этими явлениями довлеет органам надзора.

е) Б ю д ж е т н о е р а в н о в е с и е. Подобно тому как в банке актив определяется пассивом, и в бюджете, что уже указывалось, доходы и расходы должны уравновешиваться между собой. Если предвидится дефицит, городское самоуправление заготавливает «дополнительную смету» и заблаговременно ходатайствует о субсидии из соответствующих фондов.

ж) О д н о р о д н о с т ь б ю д ж е т н ы х ф о р м. Разнородные формы муниципальных бюджетов сильно затрудняют их контроль и изучение, что вполне доказала германская практика до 1920 г. В настоящее время центральные правительства повсеместно требуют составления бюджетов по установленным ими однообразным образцам.

з) П р о с т о т а. Упомянутый принцип требует избегать излишней сложности в бюджетных конструктивных формах и излишних формальностей в деле прохождения и утверждения бюджетов.

5. МУНИЦИПАЛЬНО-БЮДЖЕТНЫЕ ОРГАНЫ

Составление муниципальных бюджетов является трудным и специальным делом, требующим от их составителей, во-первых, знания всех особенностей данного городского хозяйства, во-вторых, знания существующего бюджетного законодательства, а также распоряжений, циркуляров, инструкций правительства в бюджетной области и соответствующей практики органов надзора и, в-третьих, значительной опытности и сн ровки. Поэтому только долголетняя практика в данном направлении может выработать надлежащий состав бюджетников-специалистов. Отсюда — требование о том, чтобы каждое городское самоуправление имело свой специальный бюджетный орган с особым постоянным штатом служащих. Значительную пользу, как это доказал опыт Германии, могут оказать в деле подготовки бюджетных специалистов кратковременные курсы по городскому хозяйству, в которых

между прочим проходятся местные финансы и техника бюджетирования и контроля.

К главным задачам бюджетных органов городского самоуправления относятся: а) составление смет муниципальных доходов и расходов и выполнение бюджета по соответствующем его утверждении в надлежащих инстанциях, б) общее руководство и наблюдение за правильным и хозяйственноцелесообразным построением приходных и расходных смет всех частей и предприятий городского хозяйства, рассмотрение этих смет, дача по ним заключений, а также проведение их в соответствующих инстанциях, в) составление балансов по муниципальному имуществу; проверка и дача заключений по балансам муниципальных предприятий и их объединений и г) составление в определенные сроки общего финансового отчета по выполнению бюджета.

Организация бюджетных аппаратов городских самоуправлений в различных странах весьма разнообразна. В крупных городах обыкновенно проводится размежевание финансовых и бюджетных органов, что, как уже указывалось, вполне рационально, в виду различия их функций по существу.[1] Вторым требованием здесь является то, что специальные бюджетные органы должны существовать как в составе распорядительных органов (бюджетные комиссии, секции, комитеты), так и в составе исполнительных органов (отделы, подотделы, бюро, канцелярии и т. п.).

Во Франции в крупных городах (Париже, Лионе, Бордо) существуют особые бюджетные комитеты, избранные муниципальными советами, которые устраивают ежемесячно общие собрания и всю подготовительную работу ведут в секциях. В средних и мелких городах бюджетная работа сосредоточена в мэриях, так как составляет и предлагает бюджет глава исполнительной власти, мэр: в германских городах в составе финансовых управлений (Finanzverwaltung) имеются особые бюджетно-контрольные бюро (Rechnungs und Revisionsbureau), но главную работу по составлению бюджетов выполняют члены магистратов. В дореволюционной России столицы и многие губернские города избирали особые бюджетные исполнительные комиссии, которые подготовляли городские бюджеты: в других городах бюджет составляли городские управы, а принимали его после довольно поверхностного рассмотрения городские думы. В СССР финансовые и бюджетные органы не разделены. В составе распорядительного органа (горсовета) по закону должна существовать особая финансово-бюджетная секция; а в составе коммунотдела работают финансово-счетные, финан-

---

[1] Финансовые органы разрабатывают планы финансирования и кредитования гор. хозяйства и проводят утвержденные планы в жизнь, участвуют в организации местных коммунальных кредитных и ссудных учреждений, рассматривает вопросы, связанные с выпуском гор. займов, с образованием гор. капиталов специального назначения, а равно с получением субвенций и дотаций на нужды гор. хозяйства, и, наконец, устанавливают ставки гор. налогов и сборов, размер тарифов и т. п. Как видно из этого перечня, деятельность финансовых органов носит подготовительный характер и вращается в чисто практической сфере. Ясно, что разные специальности требуют различных органов и различных деятелей-специалистов.

сово-сметные или финансово-бюджетные отделы и подотделы. Впрочем, роль городских органов, как мы увидим ниже, в деле составления, прохождения и утверждения муниципальных бюджетов до сих пор остается чисто фиктивной. Весь центр тяжести легального рождения городских бюджетов сосредоточен в губернских исполкомах, при сильном воздействии государственных финотделов.

6. ТЕХНИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Муниципально-бюджетная техника весьма сложна и составляет особую дисциплину. Рассмотрение ее во всех деталях выходит из рамок настоящего курса. Мы коснемся лишь немногих вопросов, имеющих наиболее существенное значение.

Первый вопрос: как определять те расходы, которые подлежат внесению в бюджет? М. А. Сиринов различает в этом отношении три системы: автоматическую, систему мажорации и исчисление по непосредственной оценке. Первая система заключается в том, что составитель бюджета берет за основу действительные результаты последнего сметного периода и, так сказать, автоматически переносит их в бюджет. Напр., при определении ожидаемого дохода от какого-либо муниципального предприятия (трамвая, водопровода) берется доход последнего года или месяца и считается, что аналогичные результаты будут получены в бюджетном году. Система эта весьма проста и опирается на реальные факты, но она не принимает в расчет прогресса в развитии муниципальных предприятий городского хозяйства. Система мажорации стремится исправить этот последний недостаток автоматической системы и вносит в бюджет цифры, основанные на предыдущих результатах деятельности предприятий, но с надбавкой вероятного прироста доходов, причем закон иногда указывает и процент надбавки. Ясно, что системой мажорации вносится некоторый элемент произвола, и при ней возникает опасность расхождения расчетов с действительностью. Третья система, а именно исчисление по непосредственной оценке, опирается на все данные, касающиеся каждого из муниципальных предприятий. Она стремится принять в расчет все факторы, влияющие на оценку деятельности предприятий. Напр., в трамвайном деле она учитывает прирост населения, рост динамики, удешевление тарифов и отсюда выводит свои заключения о росте движения по трамвайным линиям, а следовательно и о валовом доходе трамвайного предприятия.

Второй вопрос: необходимость образования запасных и резервных фондов, служащих для покрытия неожиданных расходов по бюджету и бюджетных дефицитов, а равно эквализационных фондов, или фондов регулирования для оказания помощи маломощным бюджетам. Упомянутые фонды образуются из процентных исчислений (1% — 5%) от всех нормальных источников дохода данного местного бюджета, причем эти отчисления вносятся в расходную смету коммун.

Третий вопрос: форма и номенклатура смет. В СССР однородную форму для всех местных бюджетов установила

инструкция от 3 июля 1926 г. Расходы, согласно этой инструкции, делятся на разделы, параграфы, статьи и литеры, а доходы — на разделы, параграфы и статьи.

Р а з д е л ы р а с х о д о в обнимают отдельные отрасли местного управления и хозяйства: 1) общеадминистративные учреждения, 2) охрану общественного порядка, 3) органы юстиции, 4) народное образование, 5) народное здравоохранение, 6) социальное обеспечение и охрану труда, 7) сельское хозяйство, 8) местную промышленность, 9) коммунальные предприятия, 11) пути сообщения, 12) удовлетворение нужд обороны, 13) отчисления в специальные фонды и капиталы, 14) особые расходы, 15) погашение задолженности, 16) отчисления в фонды регулирования.

С т а т ь и отражают существо расходов и представляют однообразную сетку, в которой должны быть распределены сполна расходы каждого учреждения. Инструкция 3 июля 1926 г. рекомендует очень сложную и мало последовательную сетку. Со своей стороны, В. Н. Т в е р д о х л е б о в предлагает вполне рациональную сетку: 1) зарплата, 2) командировочные, созыв съездов и проч., 3) пенсии и пособия, 4) научные и учебные расходы, 5) канцелярские, 6) обмундирование, 7) продовольствие, 8) хозяйственные расходы, 9) капитальный ремонт, 10) приобретение инвентаря, 11) разные операционные расходы (главным образом транспортные), 12) эксплуатационные расходы предприятий, 13) отчисления по бюджету, 14) непредвиденные расходы.

В свою очередь, статьи делятся на литеры, т. е. детальные подвиды расходов.

Разделы доходов, согласно инструкции, следующие: 1) остатки бюджетных средств, 2) бюджетные недоимки по налогам и сборам, 3) недопоступившие неналоговые доходы, 4) доходы по сельскому хозяйству, 5) доходы от промышленности и торговли (кроме коммунальных предприятий). 6) по коммунальным имуществам и оброчным статьям, 7) по коммунальным предприятиям (отчисления от прибылей хозрасчетных, валовой доход от эксплуатируемых в сметном порядке и арендная плата от сдаваемых внаймы), 8) от нехозяйственных ведомств (тюремного, наробраза, здравоохранения), 9) разные поступления, 10) местные налоги и сборы, 11) надбавки к госналогам, 12) отчисления от налогов, 15) пособия из общегосударственных средств (субвенции, целевые пособия и дотации), 16) целевые пособия из специальных фондов, 17) займы и 18) пособия из фондов регулирования.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ

ГОРОДСКИЕ ФИНАНСЫ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ.[1]

1. БЛАГОУСТРОЙСТВО ГОРОДОВ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ИХ БЮДЖЕТОВ

Можно утверждать категорически, не впадая в преувеличение, что в области муниципальных финансов дореволюционной России не

[1] Литература: И. Х. О з е р о в, Основы фин. науки, II, Гор. финансы в России, стр. 183; В. Н. Т в е р д о х л е б о в, Местное обложение, Одесса,

было ни одного здорового места. Здесь все условия как будто нарочно были подобраны и скомбинированы так, чтобы пресечь всякие, даже самые скромные попытки русских городов жить, развиваться и обзаводиться благоустройством. Сказанное положение вещей имело более серьезное политическое значение, чем это обыкновенно думают. Загнанная в тупик реакционно-феодальной экономической политикой правительства, даже крупная городская буржуазия перешла в лагерь оппозиции и поддержала оппозиционный блок в 4-й Государственной думе, который, в свою очередь, несомненно облегчил первые шаги Февральской революции.

Среди той либерально-демократической и революционной пропаганды, которую в течение целого столетия упорно вела русская интеллигенция, вместе с передовыми представителями крестьянства и пролетариата подтачивая основы самодержавного строя, финансовые аргументы играли самую незначительную роль вследствие обычной неосведомленности оппозиционных и революционных группировок в данной сложной и специальной сфере. Между тем нигде не проявлялись так ярко и откровенно антидемократизм, творческая бездарность и помещичье устремление самодержавия, как именно в области финансов.

Первое, что бросается в глаза при самом беглом рассмотрении дореволюционных взглядов нашей правящей бюрократии на гос. финансы, это господствовавший в то время лозунг: «финансы для финансов». Последние расценивались не как средство для улучшения народного хозяйства и социального благосостояния, а как материал для казенного сундука, который ревниво охраняли от всяких народнохозяйственных поползновений. Наши министры финансов, не исключая С. Ю. Витте, никогда не были министрами народного хозяйства, а только ревностными, неумолимыми хранителями государственного казначейства: они видели в материальных притязаниях и слезных воплях о субсидиях наших обездоленных и нищих городов только неуместные приставания. От них отмахивались как от назойливых мух, как богатый скряга от наследников. Приезжих иностранцев водили в подвалы Государственного банка, хвастая свободными ресурсами и миллиардным золотым запасом, охотно расходовали золото на постройку дредноутов, а в то же время жизнь тысяч наших городов и весей поражала своим неслыханным оскудением, убожеством и культурным

1909 г.; его же, Гор. обложение и оценка недвижимых имуществ, Одесса, 1911; его же, Специальн. сборы с домовладельцев в России; его же, Пособия государства местным союзам, Спб., 1912; В. Навроцкий, Закон 5 декабря об улучшении земских и городских финансов, 1915; Б. Б. Веселовский, Календари-справочники гор. деятеля на 1911 — 17 гг.; его же, Гор. думы о реформе гор. финансов («Гор. Д.», № 18, 1911 г., стр. 1307); его же, Перспективы гор. хозяйства («Гор. Д.», № 23, 1915, стр. 1234); В. Караваев, Свод городских доходов и расходов за 1909 г. («Гор. Д.», № 11 – 12, 1912 г., стр. 729); Количество населения и бюджет городов Российской империи за 1910 г. (прил. к № 3 «Изв. по дел. земск. и гор. хоз.»); Труды Одесского и Киевского съездов гор. деятелей; Л. Велихов, Трагическое состояние гор. финансов («Гор. Д.», № 4, 1912, стр. 258); В. Юрьев, Современное фин. положение русских городов («Гор. Д.», № 4, 1911 г., стр. 327); А. М. Гибшман, Путь финансового развития мелких городов («Гор. Д.», № 9, 1914 г., стр. 565).

варварством, причем решительно никаких шагов к улучшению их материального положения правительство не делало. Несколько цифр, относящихся к 1904 — 1914 гг., проиллюстрируют это наше утверждение.

Из 1053 городских поселений в 1911 г. водопроводы имели только 204 города (в Саксонии — 100%) с сетью труб, присоединенных лишь к части владений, и с фильтрами лишь в 44 городах; 24 губернских и областных города, а между прочим и такие крупные центры, как Лодзь, Ташкент, Омск, Иваново-Вознесенск, были вовсе лишены водопроводов. По официальному отчету, только 513 городов имели сколько-нибудь удовлетворительную питьевую воду, а остальные 50% пользовались сомнительными услугами водовозов и загрязненными колодцами. Даже в Ленинграде, до введения озонирования, в воде из водопровода (изношенного и часто бездействовавшего) попадалась мелкая рыбешка, водоросли, не говоря уже об инфузориях и бактериях, что вызывало периодические вспышки гастрических эпидемий, а в том числе и азиатскую холеру. Нормальная сплавная канализация в 1904 г. существовала лишь в 11 городах с сетью труб, присоединенной к части владений, а в 29 городах имелась примитивная канализация. Даже ассенизационными обозами могли пользоваться только 395 городов, а во всех остальных вывоз нечистот либо производился один-два раза в год пригородными крестьянами, либо нечистоты просачивались в почву, всемерно заражая ее. Трамваи в 1908 г. имели 32 города, электрическое освещение — 86 городов, газовое — 33 города, телефон 217 городов; в 1907 г. 117 уездных и 7 губернских городов вовсе не знали мощеных улиц, 150 городов не имели скотобоен, в 40 городах не было больниц; наконец, санитарный надзор отсутствовал в 600 городах.

Отсюда видно, что большинство русских городов были лишены самого элементарного городского благоустройства, и в сказанном отношении из всех цивилизованных стран Россия стояла на последнем месте.

Трудно сомневаться в том, что основная причина этого печального явления заключалась в крайней неудовлетворительности муниципальных финансов, и мне приходится раньше всего нарисовать общую картину финансового положения наших городов до революции.

Государственный бюджет России достиг в 1913 г. 3 250 559 рублей. Из этой суммы 24% шло на военные надобности, около 17% — на железнодорожное ведомство, около 15% — на систему кредита, более 10% — на уплату чиновникам разных ведомств, 7% — на продажу питей, 4% — на полицию, 3% — на Синод и тюрьмы. [1] Таким образом, мы видим, что на культурно-производительные расходы падала лишь сравнительно небольшая часть гос. бюджета. Почти все общественнополезные расходы (на санитарию, народное образование, общественное призрение, противопожарную часть и т. п.) выпадали на долю местных самоуправлений. Между тем все виды местного самоуправления имели только 600 млн рублей дохода, из коих 276 307 тысяч руб.—

[1] М. Фридман, Наша финансовая система, Спб. 1905 г.

города, 253 754 р. — земства, около 30 млн — волости и приблизительно 45 млн — сельские общества. Одним словом, местный бюджет, этот базис коммунальной культуры, был в пять раз меньше, чем бюджет государственный, тогда как в Англии, напр., местный бюджет почти равняется государственному. Считая городское население в 1913 г. равным 25 млн, мы видим, что на одного горожанина в год падало лишь 11 руб. дохода и приблизительно столько же расхода. Ясно, что на такую незначительную сумму организовать сколько-нибудь сносно все многочисленные отрасли городского хозяйства и благоустройства было фактически невозможно.

Для сравнения приведем города Соединенных штатов, где в начале XX в. на одного жителя падало расходов 28,9 доллара (около 58 руб.) в Нью-Йорке, 18,3 доллара — в Чикаго и 22,4 доллара — в Филадельфии; в городах Италии 67,7 лиры (свыше 25 рублей) муниципального расхода падало на душу в Риме, 139,6 лир — в Неаполе и 80,8 лир — в Милане. В Париже на душу населения приходилось около 100 франков расхода, в Англии на каждого жителя коммун — около 30 рублей, и в Пруссии на каждого городского жителя — около 25 рублей. Одним словом, по количеству расходов русские города были на последнем месте, отставая от европейских расходов в $2^1/_2$ — 6 раз. Еще более убедительными являются сравнительные таблицы бюджетов за 1910 г. небольших городов, русских и финляндских, находившихся в пределах одного и того же государства. Берем несколько разительных примеров:

БЮДЖЕТЫ ФИНЛЯНДСКИХ ГОРОДОВ (в рублях)			БЮДЖЕТЫ РУССКИХ ГОРОДОВ (в рублях)		
Название городов	Количество населения	Бюджет	Название городов	Количество населения	Бюджет
Николайстад	19 858	625 674	Пенджекенд (Самарк. обл.) . . .	55 598	4 926
Куопио	15 166	266 571	Серпец (Плоцкой губернии	23 054	7 476
Котка	9 833	595 944	Сежиречье (Седлецк. губ.) . . .	16 640	8 552
Раумо	5 850	173 564	Здолбуново (Волын. г.)	10 448	3 780
Борго	5 511	183 818	Хенцины (Келецк. губ.)	10 095	5 317
Якобстад	5 465	301 996	Шишкеев (Пенз. губ.)	5 627	609,6

Выходит, что при одном и том же приблизительно количестве населения город Якобстад превосходил, по развитию своего бюджета, город Шишкеев в 500 раз. Если бы мы привели другие, менее кричащие примеры, то разница оказалась бы не столь феноменальной, но все же поразительное нищенство русских небольших городов и рядом

богатство финляндских городов оставались бы достаточно вразумительными. Ясно, что в наших муниципальных бюджетах было заложено что-то глубоко ненормальное. Беглый анализ позволит нам выяснить всю немощь русских городских финансов и всю безысходность их состояния до революции.

2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ

Статья 127 Гор. положения 1892 г. устанавливала для муниципалитетов следующие сборы: 1) оценочный с недвижимых имуществ, 2) с промысловых свидетельств, 3) с заведений трактирного промысла и пивных лавок, 4) с извозного и перевозного промыслов, 5) с лошадей, экипажей, велосипедов и собак. Сверх того, согласно статье 135 того же Положения, в пользу городов поступали еще разного рода пошлинные сборы: актовый, адресный, за клеймение и употребление мер и весов, с аукционных продаж, за стоянку судов, за проход и проезд по городским сооружениям. Наконец, 19 городам (в том числе Ленинграду, Москве, Одессе, Ростову) было разрешено взимать больничный сбор (от 60 коп. до 2 рублей в год на человека), а канализованным городам — канализационный сбор с домовладельцев. Законом 2 марта 1910 г. городским самоуправлениям было разрешено ходатайствовать о введении в их пользу «попудного сбора с привозимых и вывозимых товаров», который был по 1915 г. разрешен 107 городам. Однако этот сбор носил чисто целевой характер (на улучшение подъездных путей), требовал сложной разрешительной процедуры, и ставки его были высоки (десятикратный размер поверстной тарифной ставки для каждого вида товаров).

Изложенная система поражает своей узостью и устарелостью. Ни одного из крупных источников дохода, которые в настоящее время рекомендуются теорией и обычно предоставляются заграничным городам, установлено не было: ни отчислений или надбавок к государственным налогам, ни подоходного или поимущественного налогов, ни специальных сборов или налога на прирост ценности, или даже налога на зрелища не существовало. Если добавить к этому, что сколько-нибудь развитой системы правительственных дотаций или субвенций, а равно достаточно широкой системы кредита для городов также проведено не было, необыкновенная ограниченность муниципальных доходных источников сделается очевидной. При этом нельзя не отметить, что некоторые из установленных сборов, как, напр., адресный, больничный, отличались подушным характером и, при незначительности их финансового результата, тяжело отзывались на несостоятельных слоях населения; попудный сбор, удорожая товары, способствовал дороговизне жизни, а канализационный сбор с домохозяев содействовал отрицательному отношению гласных-домовладельцев к канализации вообще.

Чтобы можно было судить о сравнительном значении каждого из доходных источников в хозяйстве дореволюционных городов и о темпе развития этих источников, мы приведем следующую таблицу, составленную Б. Б. Веселовским[1] (в тысячах рублей):

---

[1] Календарь-справочник гор. деятеля за 1913 г.

Наименование доходов	1889 г.	1899 г.	1909 г.	% к бюджету
С недвижимых имуществ	9 585	14 740	26 960	14,9
С промысловых свидетельств	11 228	13 819	11 456	6,3[1]
С лошадей, экипажей и собак	275	481	1 042	0,6
Пошлин	2 155	1 755	1 497	0,8
От горимуществ и оброчн. статей	16 560	21 327	37 342	20,7
От горпредприятий	2 226	12 594	51 555	28,6
Пособия из казны	3 705	5 724	9 933	5,5
Прочие поступления (доходы от займов, спец. капит., возврат расходов)	8 291	20 461	41 103	12,6
Итого	54 086	90 901	180 888	100

Из приведенной таблицы усматривается, что сбор с промысловых свидетельств играл сравнительно незначительную роль в городских бюджетах и вовсе не развивался. Совсем уже ничтожное значение имели мелкие сборы и пошлины. Правительственные пособия хотя и развивались, но очень медленно и, будучи целевыми, имели влияние лишь на отдельные отрасли городского хозяйства. С 1907 г. почти исключительным видом правительственных субсидий городам сделались субвенции на народное образование, а именно на введение всеобщего обучения, причем до 1915 г. правительство выдало таких пособий 293 городам (на постройку школ). Наиболее видное место и самое интенсивное развитие принадлежали трем источникам: оценочному сбору с недвижимых имуществ, доходам от городских имуществ и от муниципальных предприятий. Впрочем, последние два источника распределялись по городам крайне неравномерно. Так, около трети городов почти вовсе не имели доходного имущества, а доходы с городских предприятий играли заметную или даже господствующую роль лишь в больших городах: Ленинград и Москва в 1912 г. покрывали соответствующими доходами до 58% всего бюджета, Харьков — 45%, Екатеринослав — 41,4%, Одесса — 36,8%; но в городах с населением от 10 до 25 тысяч те же доходы составляли не более 9% городского бюджета, а в городах с населением от 5 и до 10 тысяч — около 5,7%.

Таким образом, оставался лишь один значительный и быстро развивающийся источник дохода, доступный для всех городов, а именно оценочный сбор с недвижимых имуществ. Однако целый ряд пунктов закона, ограничений и неблагоприятных условий компрометировали и этот основной вид муниципального обложения, оставляя города в совершенно безвыходном положении. Перечислим эти ограничения и неблагоприятные условия.

---

[1] В. Н. Твердохлебов утверждает, что по этой графе города получали в 1912 г. только 4 млн, т. е. 1½% бюджета (см. Местн. фин., 1926 г., стр. 156).

1) Из оценочного сбора были изъяты самые ценные городские недвижимые имущества, а именно принадлежащие дворцовому ведомству, кабинету, уделам, казне, железным дорогам, военному и духовному ведомствам (ст. 128 Гор. пол.). Ленинград терял из-за этого около половины возможного оценочного сбора. Подобные изъятия, конечно, в корне неправильны, так как перечисленные имущества принадлежат наиболее платежеспособным юридическим лицам и безусловно пользуются всеми выгодами городского благоустройства. Однако многочисленные ходатайства горсамоуправлений и пожелания Гос. думы о привлечении к обложению названных имуществ оказывались тщетными.

2) Оценочный сбор подпадал под действие так называемой «предельности обложения». Ставки данного сбора не могли превышать 10% доходности или 1% ценности недвижимых имуществ. В результате, к 1913 г. 529 городов уже достигли предельного размера ставок и дальше не могли развивать обложение. Данное ограничение, особенно же при домовладельческом составе городской думы, было также совершенно излишне и нерационально.

3) Оценочный сбор с недвижимых имуществ не был, как в Англии или в Пруссии после реформы 1893 г., всецело и монопольно предоставлен городским самоуправлениям, что давало бы им возможность развивать и усовершенствовать этот сбор. Нет, на ряду с последним существовал и конкурировал с ним государственный налог на тот же объект обложения, т. е. на те же городские недвижимые имущества. Но и этого мало. Городские недвижимые имущества облагались, сверх того, уездным и губернским земствами: таким образом на жилища в русских городах падал четверной налог, до крайности переобременяя их налоговым бременем, доходившим в иных случаях до 30% с доходности имуществ, т. е. до совершенно недопустимого предела. Так как реальные налоги, что выяснено финансовой наукой, легко перекладываются на чужие плечи, то все упомянутые налоги перелагались домовладельцами на квартиронанимателей, а этими последними — на угловых жильцов, и настоящим носителем упомянутых налогов являлся, в результате всего процесса переложения, городской рабочий. Действительно, по высоте квартирных и угловых цен русские города, не дававшие своим жителям и пятой доли тех благ, коими пользовались граждане на Западе, превосходили как английские, так и германские города. Наша жилищная теснота и вошедшая в быт ночевка рабочих на барках, в грязных, переполненных и вонючих ночлежках или просто на улицах были прямым результатом изложенного переобременения жилища однородными налогами.

Любопытно, что русское правительство не только не стремилось облегчить невыносимое положение, но законом 6 июня 1910 г. о государственном обложении городских недвижимых имуществ ударило еще раз по самому больному месту. Сущность сказанного закона заключалась в том, что старая раскладочная система взимания налога превращалась в окладную систему, основанную на индивидуальной доходности имуществ, определяемой через каждые 5 лет посредством оценки, которая производилась городскими по налогу с недвижимостей

присутствиями. Однако это усовершенствование, благодаря установлению чрезмерно высокой ставки налога (6%), увеличило в три раза суммы, ранее взимавшиеся с городской недвижимости в пользу казны, и разом пресекло все возможности дальнейшего развития городского оценочного сбора.[1] Закон вызвал резкую оппозицию в Гос. думе, на съездах, на столбцах специальной печати, но все возражения оставались гласом вопиющего в пустыне.

4) Наконец, немаловажное влияние на развитие оценочного сбора оказывал и чисто домовладельческий состав городских дум. Даже при самых благоприятных условиях трудно было бы ожидать со стороны гласных-домовладельцев нормального обложения городской недвижимости. Около 50% городских самоуправлений не удосужились повысить оценочный сбор до предельной нормы вплоть до самой революции, а городские оценки имуществ, как правило, были чрезмерно низкими, а именно в два или три раза ниже действительной доходности или ценности этих имуществ. Сплошь да рядом случалось и так, что влиятельные гласные непосредственно воздействовали на оценочные комиссии, добиваясь особо привилегированной оценки их собственных домов и земель для обложения последних оценочным сбором.[2]

Такова была неприглядная налоговая действительность — первый кнут, которым жестоко стегали и правительство, и земства, и отцы города наши обездоленные города.

3. ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ РАСХОДЫ ГОРОДОВ

Не лучше обстояло дело с муниципальными расходами. Правительство, не давая городам продуктивных доходных источников, в то же время требовало от них в свою пользу тяжелых обязательных расходов (ст. 138 Гор. пол. и ст. 570 Уст. зем. пов.). К таким расходам были между прочим отнесены: 1) издержки по отправлению воинского постоя и других воинских потребностей, а также по устройству арестантских помещений при полиции и по отоплению и освещению местных тюрем, 2) участие в расходах по содержанию чинов полиции, снабжение их провиантом, амуницией, вооружением и квартирным довольствием, 3) устройство или наем помещения для местного полицейского управления с отоплением и освещением и 4) производство разным учреждениям, установлениям и ведомствам пособий на содержание учебных, благотворительных и иных общеполезных заведений, а также производство пособий государственному казначейству. К этой же категории непроизводительных расходов надлежит причислить уплату

---

[1] Чтобы выяснить налоговую тяжесть, которая лежала на городских недвижимостях в результате всех законодательных мер, приведем пример Кременчуга. В 1912 г. его имущества были обложены в пользу казны в сумме 85 тысяч рублей, в пользу губернского земства — 43 тысячи, уездного земства — 96 тысяч и в пользу города — 61 тыс. рублей, а всего в сумме 285 тысяч рублей, при общей сумме чистой доходности в один миллион рублей. Вычетов на уплату долгов не производилось (Л. Велихов, Новый госналог на недвижимости, «Г. Д.», № 20, 1911 г., стр. 1461 — 65).

[2] Как мною было выяснено, в Ленинграде недвижимая собственность господствующей реакционной партии от родунцев была оценена на 50 — 100% ниже, чем такая же собственность прогрессистов.

налогов и долгов, содержание городского общественного управления и сиротского суда, содержание пожарных команд, состоявших при полиции, отчисления на образование специальных капиталов и т. д.

Следующая таблица, составленная В. Караваевым в 1909 г. для городов 50 губерний Европейской России, дает полное представление о дореволюционных расходах городов. [1]

Расходы городов 50 губерний в 1909 г.
(в тыс. рублей).

I. Обязательные расходы:	
Участие в расходах по содержанию правит. учреждений	2 525,2
Воинская квартирная повинность	8 444,5
Содержание городской полиции	9 981,5
Уплата налогов	1 559,3
	22 510,5
II. Содержание обществ. управления:	
Содержание городского общественного управления и сиротского суда	11 630,2
Содержание пожарных команд	5 025,3
	16 655,5
III. Разные расходы:	
Сооружение и покупка зданий и недвижимого имущества	2 922,9
Уплата долгов	19 905,3
Отчисления на образование капиталов	3 354,6
	35 045,8
IV. Благоустройство города:	
Содержание и ремонт мостовых, тротуаров и набережных	3 106,3
Освещение города	3 720,5
Содержание городских водопроводов	6 389,3
" городских скотобоен	2 479,1
" канализации	1 585,1
" городских жел. дорог, трамваев	17 131,4
" общественных зданий, памятников	3 843,0
Прочие расходы по благоустройству города	5 348,2
	43 117,2
V. Культурно-социальные потребности:	
Народное образование	16 783,4
Общественное призрение	5 958,7
Медицинская, ветеринарная и санитарная части	20 375,1
	43 602,9
	160 931,8

Из приведенной таблицы мы видим, что русские города были чрезмерно переобременены обязательными расходами, не имеющими прямого отношения к городскому хозяйству. Это явление отражалось крайне невыгодно на средних и мелких городах, особенно же в тех случаях, когда в них квартировали воинские части, поглощавшие до 50% городского бюджета. Правительство в конце концов согласилось выдавать ежегодно трехмиллионное пособие городам на содержа-

[1] «Гор. Дело», 1912 г., № 11 — 12, стр. 734 — 735.

ние полиции, а в 1913 г. приняло на себя половину полицейских расходов, но эти шаги лишь незначительно улучшили положение. В чрезмерных обязательных расходах мы видим второй кнут, загонявший русские города в тяжелый материальный тупик.

4. ГОРОДА И ЗЕМСТВА [1]

Не менее вредно отзывались на городах и те ненормальные финансовые отношения, которые существовали в дореволюционной России между городскими и негородскими публичными союзами, а именно между городом и земством. Наше законодательство не сумело размежевать между ними источники обложения и предоставляло им делить один и тот же лакомый кусочек. В результате городская и земская России, как две голодные собаки, дрались из-за брошенной им кости, а tertius gaudens, русская бюрократия, разделяла и властвовала.

Сущность дела заключалась в том, что как губернским, так и уездным земствам было предоставлено право облагать недвижимости тех городов, которые входили в их состав, без каких-либо ограничений в ставках налога, т. е. совершенно беспредельно, устанавливая притом для этого обложения самостоятельные земские оценки. Пользуясь упомянутым правом, земства, а особенно те из них, которые имели на своей территории крупные городские центры, снижали земские сборы в деревне и почти целиком основывали свой материальный базис и бюджет на городских имуществах, сплошь и рядом черпая оттуда в земские кассы больше сборов, чем имели сами города с этого основного муниципального налога. Имея в виду, что земства были в руках помещиков, выходило так, что городская буржуазия или, еще точнее, городской пролетариат, на которого буржуазия перекладывала налоги, были отданы на «поток и разграбление» владельцам латифундий, подчас обложенных особенно низко. Нельзя не отметить, что земские оценки, как правило, были довольно высоки для городских и чрезвычайно низки для внегородских имуществ, и что вне городов в полной мере действовала предельность земского обложения.

Останавливаясь на конкретном примере, приводимом В. Н. Т в е р д о х л е б о в ы м, мы видим, что в Харькове земский налог на городские недвижимости возрос с 1902 по 1912 г. в пять раз, вдвое скорее городского а оценочный сбор харьковского уездного земства в 1915 г. распределялся таким образом: 19% падало на земли и леса, 14% на торговлю и промышленность и 67% на городские имущества.

Такие же соотношения встречались и в других уездах с крупными центрами. Основываясь на них, городские представители указывали на земский паразитизм в городах, а именно на тот факт, что земства, ничего не давая городам взамен, переобременяли городские имущества непосильными сборами, увеличивая цены на жилища и пресекая всякую возможность развивать городской оценочный сбор, этот единствен-

---

[1] Литература: С т р а д о м с к и й, Города и земство, 1905 г.; А. Ф. Ф и л и м о н о в, Город и земство (доклад, читанный в Александровской гор. думе); В. Т — в, Город и земство; Депутация горожан у правительства («Гор. Д.», 1912 г., № 7, стр. 442 и след.); Материалы по вопросу о выделении Херсона (1910 г.), Харькова (1913 г.), Мурома и др.

ный в то время серьезный источник муниципальных доходов. По приведенным соображениям города требовали выделения их из состава земств в самостоятельные земские единицы. Со своей стороны, земства не были расположены уступать свои выгодные позиции и ссылались на обычные аргументы о богатстве городов и бедности деревни, а также и на то, что в городах имеются земские учреждения (больницы, школы), которыми пользуются горожане. Наконец, в земской литературе нередко указывалось, что в данном вопросе частнохозяйственная точка зрения услуги-возмездия не уместна. Спор принимал все более резкий характер, и правительство в течение многих лет отвечало на него «обещаниями» о выделении городов с 75 тыс. населения — в уездные земства и городов с 300 тыс. населения — в губернские земства. Однако, время шло, обещания, как водилось, не выполнялись, и только революция решила вопрос: 21 мая 1917 г. Ленинград, Москва, Киев и Одесса были выделены в губернские земства и таким образом освободились от губернских земских сборов, а все города с населением в 50 000 и более были выделены в уездные земства и перестали уплачивать уездные сборы. Впрочем, в то время финансовое положение городов было уже настолько катастрофическим, что эта запоздалая помощь не могла иметь существенного значения.

На основании всего изложенного нельзя не усмотреть в приведенной эксплуатации городских поселений со стороны земств третьего кнута, не оставлявшего для городской культуры никаких надежд на лучшее будущее.

5. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ ДО РЕВОЛЮЦИИ

При скудости доходных источников, переобременении городов обязательными расходами и земской эксплуатации, делу удовлетворения потребностей городского населения мог бы оказать некоторую услугу широко и целесообразно организованный муниципальный кредит. Однако и здесь муниципальная Россия занимала до революции последнее место среди цивилизованных государств. Довоенная задолженность городов Великобритании колебалась от 60 рублей (Дублин) до 350 рублей (Манчестер) на одного жителя, в Соединенных штатах на душу падало: в Нью-Йорке 284 рубля, в Чикаго 60 рублей, в Филадельфии 100 рублей, в Балтиморе 150 рублей и в более мелких городах около 50 рублей долга. Даже в Италии на одного жителя приходилось задолженности: 150 рублей в Риме, 100 рублей в Генуе и т. д. [1] Между тем средняя задолженность городского жителя в России не превышала 20 рублей, что явно указывает на неразвитость городского кредита. В наиболее выгодных условиях находились крупные русские города, для которых были доступны облигационные займы, составлявшие главную базу нашего довоенного муниципального кредита. По официальным сведениям, [2] до 1912 г. 64 городами было всего заключено 153 облигационных займа на сумму 413 262 679 рублей. Однако главная масса заемных средств падала на 18 крупнейших городов, на долю же

---

[1] Кал.-спр. гор. деят. за 1913 г., стр. 97.
[2] Облигационные займы русских городов, Спб., 1912, изд. кред. канцелярии.

остальных 46 городов досталось только 28,9 млн рублей. При этом, благодаря неопытности городских самоуправлений в кредитном деле и отсутствию всякого руководства сбыше, эти займы заключались, в громадном большинстве случаев, на весьма невыгодных условиях (высокий процент платежей по займу, реализация облигаций по низкому курсу, невыгодные условия погашения, размещение в слабых руках, чрезмерное комиссионное вознаграждение). В одних случаях города заключали слишком крупные займы и сразу на всю сумму, потребную для предприятий, вследствие чего банкиры предлагали низкие цены по их реализации, а вырученные деньги долгое время непроизводительно лежали в банках. В других случаях займы оказывались слишком мелкими (менее 1 млн рублей), вследствие чего они не могли быть реализуемы за границей, а размещались в России на очень тяжелых условиях. При выпуске займов городские самоуправления не знакомили банкиров с земельными фондами, имевшимися в распоряжении городов, не учитывали условий денежного рынка, заключая займы в невыгодный момент, и вообще пренебрегали всей техникой эмиссионных операций.[1] В конечном результате подобный кредит часто оказывался не полезным, а вредным фактором в городском хозяйстве.

Остальные виды муниципального кредита играли сравнительно второстепенную роль. Задолженность городов земельным банкам на 1 июля 1910 г. составила сумму в 23 676 116 рублей, причем самыми крупными должниками были города Николаев (3 071 583) и Екатеринослав (1 434 165). Задолженность другим банкам равнялась 25 млн и в том числе городским общественным банкам 15 103 913. Поражает ничтожная сумма долга казне, которая за сто лет, несмотря на многочисленные и настойчивые ходатайства, выдала городам ссуд на 10 399 373 рубля (главным образом на постройку казарм). С другой стороны, довольно значительной была задолженность городов у частных лиц (31 млн рублей). Подобного рода займы, принципиально недопустимые и заключаемые часто на ростовщических условиях (до 20%), свидетельствовали об острой и неудовлетворенной нужде в кредите тех мелких и отчасти средних городов, которые обращались к кабальному кредиту у частных лиц лишь вследствие невозможности кредитоваться в другом месте.

Единственной сколько-нибудь серьезной, но далеко не достаточной попыткой правительства организовать муниципальный кредит был закон 26 июня 1912 г., коим была образована Государственная касса городского и земского кредита. Средства кассы составили 10 млн рублей основного и 10 млн оборотного капитала, выданного ей государством в ссуду (4% гос. рентой). Кроме того, касса имела право выпускать сблигации в сумме не свыше десятикратной суммы основного капитала, т. е. 100 млн рублей. Из этих средств касса выдавала городам и земствам как долгосрочные ссуды от 10 и до 66½ лет, так и краткосрочные ссуды на срок от 6 месяцев и до 6 лет.

---

[1] М. Авсаркисов, Необходимые условия в деле реализации гор. займов, «Г. Д», № 24, стр. 1536 — 1549.

Ясно, что указанными ограниченными средствами острая нужда в кредите тысячи городских поселений не могла быть удовлетворена. Кроме того, циркулярным разъяснением об общих условиях выдачи ссуд кассою, правилами о выдаче краткосрочных ссуд (от 1 марта 1913 г.) и постановлением правления кассы выдача ссуд была обставлена довольно сложными бюрократическими формальностями. Большинство постановлений о займах требовало утверждения со стороны губернатора или министра внутренних дел. Краткосрочная ссуда каждому городу не должна была превышать 300 тысяч рублей, а долгосрочная — миллиона рублей. При испрошении займа требовались точное указание его назначения, источников погашения и уплаты процентов, причем города представляли сметы за несколько лет, отчеты об исполнении смет, списки долгов, сведения о состоянии капиталов и другие документы. Все эти данные рассматривались правлением кассы по существу. К 10 апреля 1913 г. 44 города возбудили ходатайство о долгосрочных и 23 города о краткосрочных ссудах, из коих в общей сложности удовлетворено было 11 ходатайств. С объявлением войны выдача долгосрочных ссуд почти приостановилась, а краткосрочные ссудные операции достигли к 1916 г. 15 млн рублей. Шум, поднятый в свое время «милостивым вниманием правительства к нуждам городсв», умолк. Гора родила мышь.

6. ПОЛОЖЕНИЕ ПЕРЕД ВОЙНОЙ

Революционное движение 1904 — 6 гг. придало огромный размах росту производительных сил в городах и обусловило собою колоссальный рост потребностей городского населения, но, как мы видели, правовые отношения, т. е. устарелое законодательство и близорукая правительственная политика, не давали этим силам развиваться и не могли создать подходящих условий для удовлетворения этих потребностей. Приближался час решительного революционного взрыва, который и был ускорен неудачной войной. В последние годы перед войной в рассматриваемой нами области множились признаки невыносимого положения и растущего недовольства. Бюджетные дефициты десятков и даже сотен городов сделались перманентным явлением. Терпеливые и законопослушные городские думы с их крупнобуржуазным составом, как, напр., Московская, устали терпеть и выступали с оппозиционными резолюциями. Городские головы съезжались в столицу и после безуспешных мытарств по канцеляриям устраивали нелегальные заседания. Съезд городских деятелей в Киеве в 1912 г., исключительно посвященный городским финансам, в десятках докладов предъявил правительству целый ряд обвинительных актов и закончился резкой резолюцией, принятой по инициативе лидера торгово-промышленных групп А. И. Гучкова. В Государственной думе раздавались нетерпеливые речи городских деятелей, на которые правительство не отвечало. Даже городские выборы, в которых участвовала одна сотая населения, т. е. самые сливки крупной буржуазии, начинали давать оппозиционные правительству составы городских дум. При упомянутых условиях правительство нашло необходимым выступить со своим пресловутым законопроектом об улучшении земских и город-

ских финансов 1912 г., который еще раз доказал полное бессилие правящей бюрократии понять и удовлетворить требования эпохи. Законопроект ответил на океан городских нужд отменой предельности городского сценочного сбора с недвижимостей, фиксацией на 5% земских сборов с городских имуществ, понижением на один процент казенного налога на городские недвижимости и установлением в пользу городов 50% надбавки к окладам пониженного промыслового налога. По самым оптимистическим исчислениям, все предполагаемые «реформы» должны были дать тысяче русских городов около 10 млн нового дохода в год, т. е. сумму в тридцать раз меньшую, чем предлагал самый скромный и осторожный проект реформ, составленный к.-д. партией. Война, возложившая на города ряд новых задач и ухудшившая их финансовое положение, еще усилила конфликт между производительными силами, коллективными потребностями и действительностью, пока не наступил час расплаты самодержавия за все те издевательства, которые из-за него терпели города уже много лет. Гордиев узел был разрублен отчасти Февральской, а затем окончательно Октябрьской революцией.

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ

ГОРОДСКИЕ ФИНАНСЫ СССР.

1. ИСТОРИЧЕСКИЕ СВЕДЕНИЯ [1]

Еще в 1917 г. финансовое положение большинства русских городов представлялось безвыходным. В течение лета упомянутого года муниципальные расходы росли с головокружительной быстротой, главным образом вследствие полной бесхозяйственности нового состава городских дум, пополненных безответственными представителями партий (преимущественно с.-р.), и неумеренных, но почти всегда удовлетворяемых требований о повышении жалованья со стороны городских служащих и рабочих городских предприятий. Смета Петрограда уже к осени 1917 г. выросла с 60 до 180 млн. Когда в июле и августе были избраны, на основании нового избирательного закона, демократические думы, они почти повсеместно застали городское хозяйство в безнадежно расстроенном состоянии. Напр., Киевская дума, вступив в управление 8 августа 1917 г., застала пустую кассу, а суммы, недавно полученные от реализации займа в 20 млн (заключенного на выкуп трамвая), израсходованными на другие нужды. Согласно сведениям В. Н. Твердохлебова, предпринявшего в то время анкету о состоянии городских финансов, за лето 1917 г. не только в крупных, но и в средних

---

[1] Литература: Н. Н. Авинов, П. П. Гензель и А. А. Соколов, Записка о мерах к улучшению гор. финансов, 1917 г.; «Киевские гор. известия» за 1917 и 1918 гг.; «Гор. Дело» за март — октябрь 1917 г.; В. Твердохлебов, Местн. фин., Одесса, 1919 (прил.: Городские и земские финансы в России в 1917 и 1918 гг., стр. 294); его же, Местн. фин., 1927, § 14, Эволюция расх. бюдж. местн. орг., стр. 50 — 55; Кучинский, Смета или хозрасчет, «ВКХ», № 24, 1924 г.; Л. М. Каганович, Местн. сов. самоуправление, М., 1923 г., стр. 63 и сл.; С. Котляревский, Бюджет и местн. финансы, М., 1926 г.

и мелких городах скачок в расходах составил в среднем 60%, а к 1918 г. — более 400%. Доходы не только не поспевали за ростом расходов, но в половине исследованных городов наблюдалось даже понижение доходов. Городские самоуправления пытались бороться с огромной дефицитностью хозяйства повышением оценок городских недвижимостей, муниципализацией предприятий и повышением тарифов за коммунальные услуги, использованием доходных источников, им вновь предоставленных (надбавки к подоходному налогу, сбор с публичных зрелищ и увеселений, с вывесок и реклам, квартирный налог и т. п.), но нигде не смогли восстановить нарушенное равновесие в городском хозяйстве, так как неблагоприятные факторы (обесценение денег, падение производительности труда, колоссальный рост зарплаты, расстройство транспорта и снабжения) повсеместно брали верх. Под напором лавины расходов, города уже в 1917 г. исчерпали все предоставленные им формы кредита (залог имуществ, ссуды из кассы городского и земского кредита, гарантированные казною займы). Кое-где попробовали выпускать боны в качестве разменных знаков, но эта мера еще более запутывала положение.

Когда «демократические» думы были ликвидированы большевиками, первые советы, их заменившие, получили в наследство лишь жалкие остатки городского хозяйства и вынуждены были строить все заново, в обстановке гражданской войны и всеобщего развала.

В истории местных и, в частности, городских финансов естественно наблюдаются те же фазисы эволюции, какие пережили государственные финансы, а именно 1) период военного коммунизма, т. е. ликвидации денежного и финансового хозяйства, и 2) период восстановления последнего.

Первый период продолжался с 1918 г. до 1921 г. Он характеризуется крайне тяжелым финансовым положением городов и хаотичностью городского хозяйства. Взносы обыкновенных налогов все уменьшаются и, в связи с обесценением денег, наконец фактически прекращаются. Города живут отчасти на бессистемные пособия от казны, отчасти же на контрибуции, т. е. единовременные обложения имущих классов на местах. Декрет 3 декабря 1918 г. стремился внести хотя бы тень какого-то порядка в этот хаос посредством нормирования городских смет и взимания налогов, но безуспешно. Одновременно с пертурбациями в доходных источниках наблюдается и полная перестройка предметов городских расходов. Содержание муниципальных предприятий и благоустройство отступают на второй план, и главными заботами городов становятся борьба с безработицей, с продовольственным и топливным кризисами, а также содержание жилищного фонда.

Съезд представителей коммунотделов в 1919 г. требовал покрытия коммунальных бюджетов всецело пособиями из центра, т. е. фактического слияния государственного и местного бюджетов. Такое решение, повидимому, диктовалось всей конъюнктурой эпохи. Действительно, народное хозяйство велось почти исключительно за счет печатного станка и продразверстки, налоги и сборы постепенно отме-

нялись,[1] а услуги коммунальных предприятий были объявлены бесплатными: ясно, что при данных условиях раздельное существование государственного и местного бюджетов не имело никакого логического оправдания. Осуществил это слияние декрет 18 июля 1920 г. К этому времени ликвидация старой финансовой системы, после национализации банков, уже была закончена. Произошло объединение ликвидированных банков в государственном народном банке; был организован финансовый отдел как единый орган, регулирующий всю финансовую деятельность в государстве (которая, кстати сказать, была весьма незначительной вследствие ликвидации денежного хозяйства), и провозглашен принцип единства кассы. Местное хозяйство казалось навсегда уничтоженным, но это было лишь внешней видимостью вещей.

Создавшееся положение было естественным последствием внутреннего хаоса, гражданской войны и тяжелой блокады. С наступлением мира оно не могло долго продолжаться, и в стране создалась иная конъюнктура. В городском хозяйстве наступил тот же перелом, как и во всех других областях народного хозяйства, вызванный голодом, холодом и угрозой вымирания городов. Военный коммунизм заменяется новой экономической политикой.

Как известно, нэп поставил себе совершенно новые цели, а именно восстановление товарного хозяйства, что могло быть достигнуто лишь возвратом к денежному хозяйству и установлением твердой валюты. В области финансов он требовал строгого балансирования бюджетов, покрытия расходов путем налогов и оплаты услуг публичных предприятий. Достигнуть этого без строгой хозяйственной экономии на местах и вообще без самодеятельности мест, привыкших покрывать все свои расходы пособиями из центра, было невозможно. Поэтому выделение местных финансов из общегосударственных финансов и самостоятельность местного бюджета сделались насущной задачей времени. Эта неизбежная децентрализация финансов и дифференциация бюджетов произошли сначала в грубой форме, посредством выделения местных финансов из государственных, без специального выделения городского хозяйства (период 1921 — 1923 гг.), а затем специфические и важные муниципальные потребности потребовали логического завершения процесса дифференциации, а именно политики, направленной к созданию самостоятельного городского хозяйства (период от 1923 г. до нашего времени).

Поворот к нэпу был осуществлен с исключительной энергией в 1921 г., в котором последовали: 1) декрет о платности коммунальных услуг, 2) постановление ВЦИК от 10 октября «О мерах к упорядочению гос. хозяйства», коим было отменено объединение государственных и местных финансов, 3) декрет от 10 декабря о местных налогах и сборах, 4) декрет от того же числа о местных бюджетах и 5) утвержденный

---

[1] Городские поземельные сборы были отменены 3 декабря 1918 г., налоги с городских недвижимых имуществ 19 февраля 1919 г., промысловый налог 28 декабря 1918 г. (Проф. А. Меньков, Осн. начала финансовой науки, М., 1924 г., стр. 62).

ВЦИК и СНК перечень расходов, подлежащих отнесению на местные средства. Перечисленные декреты и особенно изданное 23 ноября 1923 г. Временное положение о местных финансах, объединившее и развившее прежние распоряжения, положили твердое начало реальному строительству местных, а затем и городских финансов, которое имеет уже далеко не одно историческое значение. Мы видим таким образом, что местный бюджет настоящего времени сконструировался не путем самостоятельного развития на ряду с государственным, а возник как разновидность последнего, посредством выделения его в сформированном уже виде из общегосударственного бюджета. Этой исторической особенностью объясняются многие его свойства и некоторые его коренные недостатки.

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МЕСТНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНЫ[1]

Центральными госфинорганами у нас являются комиссариаты финансов Союза и союзных республик. Коммунальными имуществами и предприятиями ведают главные управления коммунального хозяйства при комиссариатах внутренних дел союзных республик. При Наркомфине СССР и республик состоят налоговые управления, управления государственных неналоговых доходов (УГД) и управления местных финансов (УМФ). Местными налогами ведают налоговые управления, УГД ведают доходами от городских предприятий, находящихся на хозрасчете, а УМФ — городскими предприятиями, финансируемыми в бюджетном порядке, а также неналоговыми доходами городов. Возражая против отмеченного сложного размежевания функций, В. Н. Твердохлебов высказывается за сосредоточение руководства всем местным бюджетом (расходным и доходным) в управлении местных финансов и за объединение последнего с главным управлением коммунального хозяйства, под общим названием наркомата местного управления, в котором, как мы думаем, должен существовать особый городской отдел.

Местные учреждения, ведающие местными финансами: 1) съезды советов и горсоветы, утверждающие бюджеты, ставки налогов, пределы надбавок, отчеты, заключающие займы и распределяющие доходы и расходы между отдельными бюджетами, 2) исполкомы (губ., уездн., областн., окр., гор., вол.), на коих возлагается общее руководство финансами, исполнение своих бюджетов, надзор за бюджетами низших органов, утверждение планов оценок и порядка взимания налогов, и 3) финансовые отделы исполкомов, непосредственно ведающие бюджетом, взиманием налогов, отчетностью и контролем над местами, а также учетом займов, пособий, фондов регулирования и специальных средств.

---

[1] Литература: В. Н. Твердохлебов, Местн. фин. 1927, Гл. учреждения, ведающие местн. фин., стр. 57; Б. Б. Веселовский и Д. И. Шейнис, Горсоветы и ком. хозяйство, М., 1927, стр. 53 и 81; В. Островский, Коммунальное хозяйство и финорганы, «Ком. Дело», № 4, от 15 апреля 1927; В. А. Ржевский, Местные финансы, их развитие и очередные нужды, «В. Ф.», № 11, 1924 г.

[2] Цит. соч., стр. 58.

К специально городским финансовым органам относятся: 1) финансово-бюджетные секции горсоветов, которые, согласно закону, должны быть образуемы в обязательном порядке, и 2) финансово-сметные подотделы горкоммунотделов, которым специально поручается ведать городскими коммунальными финансами. По проекту НКВД,[1] на финансово-сметный подотдел возлагается: а) составление сметы городского коммунального отдела и выполнение таковой по соответствующем утверждении, б) общее наблюдение и руководство за правильным и целесообразным построением смет частей и предприятий горхозяйства, рассмотрение этих смет, дача по ним заключений, проведение их в надлежащих инстанциях и наблюдение за выполнением их, в) разработка планов финансирования и кредитования горхозяйства и проведение утвержденных планов в жизнь, г) участие в организации местных коммунальных кредитных и ссудных учреждений, д) разработка вопросов, связанных с выпуском городских коммунальных займов, с образованием городских капиталов специального назначения, а равно с получением ссуд, субвенций и дотаций, е) разработка вопросов, связанных с установлением ставок городских налогов и сборов, ж) составление балансов по городскому коммунальному имуществу, з) составление общего финотчета по выполнению городского бюджета.

Нельзя не отметить, что, независимо от перечисленных органов, заведующих местными финансами, и на ряду с ними широкими правами в области управления местными и в частности городскими финансами фактически обладают органы Наркомфина. Хотя в пункте «а» ст. 24 Положения о горсоветах и ясно сказано, что горсоветы «составляют, рассматривают, утверждают и проводят в жизнь городской бюджет», но на самом деле бюджеты городов составляются финотделами на основании смет подлежащих отделов губернских и уездных (областных и окружных) исполкомов и лишь утверждаются горсоветами.

Кроме того, на органы Наркомфина возложена обязанность по надзору как за составлением, так и за исполнением местного бюджета. Наконец, в кассах Наркомфина, согласно принципу единства кассы, концентрируются все местные средства, а в том числе очень часто и выручка коммунальных предприятий, и на нем же лежит предварительный контроль за расходованием местных ресурсов, обязательное непосредственное участие в открытии для хозорганов кредитов и непрерывное наблюдение за надлежащим использованием последних. Как мы видим, фактически заправляют местным финансовым хозяйством не коммуны, а агенты центральной власти. Такое двоевластие, конечно, не может считаться нормальным.

«При сведении сметы в финорганах, — справедливо говорит тов. Островский,[2] — начинается производство разнообразных мани-

---

[1] Горсов. и ком. хоз., стр. 53.

[2] Коммун. хоз. и финорганы, «Коммун. Дело», № 4, 1927 г., стр. 21; статья В. Островского напечатана не в порядке обсуждения, и, следовательно, редакция названного официального журнала с ней согласна.

пуляций: безжалостно урезываются расходные сметы, исключаются самые подчас неотложные расходы и до пределов возможности растягиваются доходные статьи. Весьма благодарным объектом для такого рода манипуляций является коммунальное хозяйство: нужды благоустройства, ремонт муниципализированных строений и оборудования предприятий, новое строительство, служебный и рабочий персонал, — все это, после переработки в финорганах, получает совершенно неузнаваемый вид: беспощадный нож в руках финотдела в одних местах урезывает, в других кромсает и крошит до неузнаваемости».

В результате упомянутой тактики финорганов, коммунотделы начали скрывать получаемые ими доходы, преуменьшать сметные поступления и удовлетворять нужды коммунального хозяйства за счет сверхсметных поступлений. Финорганы, со своей стороны, ответили пересоставлением проектов коммунальных смет в сторону увеличения по доходным статьям. Эта ведомственная война, конечно, не могла быть полезной делу.

Эти в высшей степени ненормальные отношения между местным самоуправлением и финорганами породили целую литературу, почти единодушно враждебную финорганам. Более того: 1-й, 2-й, 3-й и 4-й всероссийские съезды заведующих коммунотделами в своих резолюциях категорически требовали большей финансовой самостоятельности местных коммунальных органов. Указывали, что невозможно вести городское хозяйство и невозможно требовать хозяйственного расчета, инициативы и самодеятельности со стороны городских хозяев, когда кассиры финотделов собирают на трамваях все поступления и даже доходы с водопровода получает не коммунотдел, а финотдел (в Нижнем Новгороде). В виду нашего убеждения в необходимости предоставления органам самоуправления достаточной финансово-бюджетной автономии мы видим в указанной чрезмерно влиятельной роли финорганов, стоящих вдали от коммунального дела и с ним по существу мало знакомых, один из серьезных недочетов советского городского хозяйства.

3. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ В СССР [1]

Согласно Положению о местных финансах 25 апреля 1926 г., на бюджеты городских поселений отнесены следующие расходы: 1) содержание горсоветов и их президиумов, горисполкомов и их отделов, где таковые образованы, 2) содержание городских народных судов, участковых народных следователей, оплата заседателей, свидетелей, экспертов, 3) охрана общественного порядка в городе (милиция, угрозыск, арестные дома), 4) коммунальное хозяйство (содержание

---

[1] Литература: Местные бюджеты РСФСР на 1925/26 г., под редакцией В. И. Вельмана и Б. Б. Веселовского, М., 1926 г. (исчерпывающий, весьма рекомендуемый труд); С. Котляревский, Бюджет и местные финансы, стр. 80 — 95; Местный бюджет, сборник декретов и постановлений по организации, составлению и исполнению местного бюджета, М., 1924, стр. 18 — 23, Гор. сов. и ком. хоз., стр. 89, 1927 г.

коммунальных зданий, имуществ и предприятий, внешнее благоустройство, коммунальное строительство и пожарное дело), 5) организация, оборудование и содержание в городах профтехнических школ, краткосрочные курсы по внешкольному образованию, все прочие городские школы (I и II ступени, семилетки), детдома, детсады, площадки и очаги, библиотеки, народные дома и проч. культурно-просветительные учреждения (музеи, театры, студии, выставки и т. п.), обслуживающие по преимуществу городское население; устройство, оборудование и содержание городских лечебных учреждений и заведений (больницы, лечебницы, амбулатории, фельдшерские и врачебные пункты и пункты скорой помощи); охрана материнства и младенчества; санитарнотехнические и санитарнопросветительные мероприятия городского значения; предупреждение социальных заразных болезней; 6) учреждения собеса, обслуживающие городское население (инвалидные учреждения, обучение инвалидов, выдача пенсий и пособий проживающим в городах инвалидам войны, их семьям, а также семьям погибших на войне), борьба с нищенством и проституцией, субсидирование местных органов взаимопомощи в городах и 7) содержание ветеринарных лечебных заведений и борьба с заразными болезнями домашних животных.

Сверх перечисленных расходов, подлежащих обязательному отнесению на городской бюджет, Положение о местных финансах предоставляет исполкомам вышестоящих советов право, в случае достаточной мощности бюджетов отдельных городов, относить на городские средства и другие расходы. Этим правом нередко пользуются областные и губернские исполкомы, относя на городские средства удовлетворение нужд обороны, а именно отвод, ремонт и обслуживание коммунальными услугами помещений для армии, расходы по допризывной подготовке, по сборным пунктам, по сдаточным пунктам для лошадей, на случай мобилизации и т, п. С другой стороны, городам на территории округа или уезда, при наличии крайней маломощности их бюджетов, закон допускает, с разрешения вышестоящего исполкома, оказание воспособлений из окружного или уездного фонда регулирования.

Кроме перечисленных выше расходов, горсоветы имеют право включать в расходную часть своего бюджета ассигнования на покрытие непредвиденных расходов (празднества, прием иностранных рабочих делегаций, пособия общественным организациям и т. п.), но в размере не более 3% общей суммы расходов по городскому бюджету. Наконец, подлежат обязательному отнесению на городской бюджет платежи в погашение займов, поступивших в доход города, и уплата процентов по ним.

Место, принадлежащее городскому расходному бюджету среди других коммунальных бюджетов, видно из следующей таблицы,[1] составленной для РСФСР (без Москвы и Ленинграда) по данным 1924/25 года:

---

[1] Гор. сов. и ком. хоз., Б. Б. Веселовского и Д. И. Шейниса, стр. 114, 1927 г.

	Доходы	%	Расходы	%
Городские	129 936 000	26,5	125 629 000	27
Губернские и уездные . . .	253 872 000	51,8	244 007 000	53
Сельские	106 147 000	21,7	102 324 000	20

Присоединяя данные ориентировочных бюджетов по Московской и Ленинградской губерниям, мы получим, что городской бюджет составляет 47% от всех доходов и 33% от всех расходов местного бюджета. Имея в виду, что в 1912 г. бюджет 750 русских городов составлял 39% всего местного бюджета, земский бюджет (в земских и неземских губерниях) — 44% и сельский бюджет (мирские расходы и повинности) — 17% местного бюджета, мы приходим к заключению, что соотношения отдельных бюджетов со времени революции мало изменились.

Общая сумма всех расходов по местному бюджету РСФСР в 1925-26 году (без Ленинградской и Московской губерний и Якутской АСР) составила 594,6 млн рублей, распределенных, по предметам назначения, следующим образом (в процентах): [1]

Общеадминистративные учреждения	16,4	Содержание помещений для войск	1,3
Охрана общественного порядка	6,4	Сельское хозяйство	5,6
Органы юстиции	1,9	Местная промышленность . .	0,6
Народное образование	3,0	Отчисления в спец. капиталы .	0,5
Здравоохранение	13,7	Фонды внутригубернского регулирования	1,4
Собес и охрана труда	2,0	Чрезвычайные расходы	1,5
Коммунальное хозяйство . . .	10,3	Погашение задолженности . .	3,8
Пути сообщения	2,6		

Изложенные соотношения следует в общем и целом признать нормальными, за исключением расходов на социальное обеспечение и пути сообщения, которые при нашей беспризорности и бездорожьи, нельзя не считать крайне низкими, в особенности же сопоставляя уровень отмеченных расходов в иностранных государствах.

Останавливаясь, наконец, на росте местных расходов в РСФСР (с Ленинградом и Москвой), мы приведем следующую таблицу:

	1923/24 г.	1924/25 г.	1925/26 г.
	в тысячах рублей		
Расходы	488,5	734,4	901,3
Доходы	502,8	762,0	885,8

[1] Таблицы заимствованы нами из издания Госплана, Местные бюджеты РСФСР на 1925/26 г., под ред. В. И. Вельмана и Б. Б. Веселовского.

Этот рост бюджета наглядно выражается в следующих цифрах:

Годы	Расходы	Рост в % по сравнению с предыдущим годом
1923/24	100,0	—
1924/25	150,1	50,1
1925/26	184,3	22,8

Имея в виду, что средний рост местных бюджетов в довоенное время составлял 10-12% и что местные бюджеты начали оформляться и воссоздаваться лишь с 1923 г. (год издания Временного положения о местных финансах), надлежит считать темп роста местных бюджетов удовлетворительным, хотя далеко еще не соответствующим действительным нуждам местного, а в частности городского хозяйства. Действительно, в 1914 г. расход на душу составлял около 4 р. 77 к. (= 9 р. 54 к. черв. рублей), а в 1925/26 г. — 9 р. 32 к. Так как объем земского и городского хозяйства до революции был значительно более узким, чем объем нынешнего местного хозяйства, то, по мнению В. И. Вельмана и Б. Б. Веселовского, нынешние местные расходы составляют $^2/_3$ довоенных. То же приблизительно соотношение характеризует и городские расходы. Принимая во внимание повсеместный рост потребностей пролетариата и крестьянства после революции, быстрый рост городского населения, крайнюю изношенность материальных фондов — жилищного, городских предприятий и т. п. — и вообще то состояние разрушения, в котором находится местное хозяйство после империалистической и гражданской войн, указанный симптом, т. е. дальнейшее сокращение недопустимо-низкого дореволюционного уровня расходов на местное хозяйство и благоустройство, должен обратить на себя особое внимание, как показатель, крайне неблагоприятный для социалистического строительства. При столь низких расходах, у нас не может быть ни благоустройства, ни благосостояния, ни культуры на местах, а без культуры (электрификации, грамотности, удовлетворительных санитарных условий), как неоднократно указывал В. И. Ленин, не может быть социализма. Несомненно, что именно здесь находится самое слабое место нашего народного хозяйства и что все усилия советского коммунального хозяйства и государственной экономической политики должны быть направлены ударным образом к изжитию этого позорного наследия старого режима.

Мы убеждены, что начинать нужно с более доступного, а именно с улучшения финансов городов как резиденции пролетариата, средоточия энергетики страны, показателей культуры и организаторов общественного мнения. Обычный скептицизм и пессимизм, казалось бы, не должен здесь иметь места. Напомним то, что сделала государственная энергия в деле подъема сельского хозяйства, ныне уже достигшего довоенного уровня, и в деле создания твердой валюты — при самых безнадежных условиях. Между тем хозяйственное убожество и культурное варварство тысяч наших населенных центров не

менее отрицательное явление, чем разруха сельского хозяйства или падающий в покупательной силе денежный знак.

4. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ В СССР [1]

Организация доходных источников местных самоуправлений — одно из важных и серьезных достижений советской государственности. Мы имеем в настоящее время культурно разработанную систему местных и в частности городских финансов, которая не только почти во всех отношениях превосходит дореволюционную систему, но и вообще могла бы почитаться, при нормальных условиях, вполне удовлетворительной для обслуживания местных потребностей. К сожалению, однако, общее сокращение народнохозяйственных доходов и налоговых поступлений после войны и революции не позволяет местным самоуправлениям использовать эту систему в достаточно широком масштабе.

Муниципальные доходы в СССР можно разделить на три категории: 1) доходы неналогового характера, от различного рода имуществ и предприятий, переданных городам, 2) отчисления от общегосударственных налоговых источников и надбавки к ним и 3) специальные городские налоги и сборы.

А) К первой категории относятся: доходы от жилых строений, торгово-промышленных помещений, крытых рынков, от городских земель всех видов, садов, огородов, лесов местного значения, рыбных ловель, пристаней, от мест под торговлей, от коммунальных предприятий общественного пользования (трамваев, электрических станций, газовых заводов, водопроводов, канализации, скотобоен), от промышленных и торговых предприятий (мелких заводов, мастерских, мельниц, хлебопекарен, прачечных и бань, городских дровяных и продуктовых складов, лавок и пр.); от продажи негодного или ненужного имущества городского значения, от разных учреждений и мероприятий, содержимых на средства городского бюджета, отчисления от чистой прибыли Госстраха в размере, устанавливаемом вышестоящим исполкомом; судебная пошлина по делам, подлежащим рассмотрению в городских судах.

Доходы от городских имуществ, согласно сметам 1924/25 г., распределялись по отдельным объектам так:[2]

Торгово-промышленные помещения	77 801,3	тыс.	руб., или	59,4%
Жилые строения	22 556,6	„	„ „	17,2%
Места под торговлю на площадях	21 890,8	„	„ „	16,7%
Городские земли	4 908,5	„	„ „	3,7%
Сады и огороды	1 455,4	„	„ „	1,1%
Леса местного значения	354,4	„	„ „	0,3%
Каменоломни	344,3	„	„ „	0,3%
Рыбные ловли	310,3	„	„ „	0,25%
Проч. имущества	1 404,1	„	„ „	1,1%

[1] Литература: Твердохлебов, цит. соч., стр. 160 – 165; Сирин..в, цит. соч., стр. 19 — 31; Котляревский, цит. соч., стр. 94 — 112; Веселовский и Шейнис, цит. соч., 62 — 69; Вельман и Веселовский, стр. 41 — 74, М. Загряцков, Бюджетные права местных советов, М., 1924 г.

[2] В. Н. Твердохлебов, Местн. фин., стр. 192 (по данным НКФ).

Как видно из приведенной таблицы, наибольшие финансовые результаты дают торгово-промышленные помещения. Отчасти это объясняется перенапряжением этой статьи со стороны коммунотделов, назначавших слишком высокие арендные цены на помещения, которые могли быть выдержаны торговлей и промышленностью лишь в эпоху с незначительной конкуренцией (первые годы нэпа). Декрет от 7 декабря 1925 г., ограничивший порядок сдачи и оплаты таких помещений и складов, приостановил ненормальное разбухание этой статьи. Что касается жилых строений, то результаты эксплуатации этой интересной статьи, при интенсивном спросе на жилища и громадном муниципализированном жилищном фонде в руках городских самоуправлений, поражает своей мизерностью. Упомянутый недоуменный вопрос будет нами подробно рассмотрен в специальном курсе (по жилищному отделу).[1] Еще более поражают результаты хозяйственной эксплуатации городских земель, напрашивающиеся на правительственную ревизию. Согласно данным анкеты, произведенной ЦСУ в 1924 г., в руках 524 городов имелось 1 733 700 десятин удобной земли, причем 16,9% всей площади падало на селитебную землю (подлежащую выгодной сдаче под застройку), 4,3% — на сады и огороды, 17% — на выгоны, 27,3% — на полевые земли, 10,5% — на сенокосы и 12,9% — на лес. Дифференциальная рента по расстоянию всех этих пригородных земель огромна. На самом деле у всех наших городских поселений земельное пользование доходит до 3 млн десятин земли, пригодной отчасти для сдачи под застройку, отчасти для интенсивного огородного и садового хозяйства, для лесного хозяйства и, наконец, для полевого хозяйства (при значительном проценте сенокосов и заливных лугов). Между тем все это хозяйство на 3 млн десятин земли дает из года в год менее 5 млн рублей, или около полутора рубля на десятину, т. е., при самой минимальной оценке упомянутых земель в 200 рублей за десятину, менее 1%. Здесь имеется налицо, повидимому, либо исключительная бесхозяйственность, либо сдача в аренду имуществ по недопустимо низким ценам, либо недобросовестность, а вернее — и то, и другое, и третье одновременно. Напомним, что, напр., в Саксонии сельское хозяйство муниципалитетов приносит свыше 10% чистой прибыли.

Переходя к рассмотрению второго важного неналогового источника муниципальных доходов, а именно доходов коммунальных или, точнее, м у н и ц и п а л ь н ы х п р е д п р и я т и й в СССР за последние три года, мы прежде всего приведем, на основании данных В. Н. Т в е р д о х л е б о в а, следующую исчерпывающую таблицу:

---

[1] Мы были свидетелями в Новочеркасске, как «эксплуатировался» муниципализированный фонд. Он попал в руки людей, не привыкших быть хозяевами и не имевших никаких оборотных средств. В результате не только не приступили к управлению ценным имуществом, но даже пренебрегли его инвентаризацией. Это было длительное и поразительное бездействие власти, непонятное попустительство, когда на глазах у всех население в течение многих месяцев растаскивало казенные здания по бревнышку и по кирпичику. То же происходило и в других городах. Нам думается, что, при данных условиях, рано разочаровались в возможности непосредственно управлять жилищным фондом.

Коммунальные доходы в бюджетах
(в тысячах рублей).

Года	РСФСР	УССР	БССР	ЗСФСР	УЗБССР	ТУРКССР	Всего по СССР
1923/24 .	72 671,8	32 612,7	503,7	6 443,0	—	—	112 231,2
1924/25 .	118 345,5	44 339,5	395,2	9 436,1	344,7	252,1	173 113,1
1925/26 .	136 465,1	56,889,8	585,8	2 532,9	740,0	296,9	197 510,5

Как видно из таблицы, доля, падающая на доходы от коммунальных предприятий, в местном бюджете СССР весьма значительна. Эти доходы, как правило, поступают в финорганы, и хотя громадное большинство коммунальных предприятий находится на территории городов, но они весьма часто служат для удовлетворения общегубернских нужд и на покрытие общих дефицитов местного бюджета. На пополнение этих дефицитов коммунальное хозяйство внесло 16 млн рублей в 1923 24 году и 40 млн в 1925/26 году. Этот ненормальный результат получается за счет прямых потребностей самих коммунальных предприятий, не говоря уже об интересах городского населения, которое непосредственно оплачивает коммунальные услуги этих предприятий, и об интересах городов, которые муниципальные предприятия призваны обслуживать. Так, упомянутые предприятия, в виду создавшегося положения, вынуждены, во-первых, повышать тарифы за услуги, создавая для трудового населения тяжелый косвенный налог; они вынуждены, во-вторых, отказываться от восстановления своего крайне износившегося инвентаря, т. е. проедать свой основной капитал, а тем более отказываться от его расширения, и, в-третьих, они вынуждены подчас пренебрегать отчислениями в амортизационный (возобновительный) фонд. Эта крайне неосторожная и непредусмотрительная политика, вызываемая общими финансовыми недочетами, составляющая один из важнейших дефектов нашего городского хозяйства, уже неоднократно обращала на себя внимание специальных органов в печати (статьи Кокшайского, Митлянского, Петрова, Либермана и др.), научных трудов (Твердохлебова, Генз'еля), съездов завкомхозов и повлекла за собою соответствующие циркуляры ГУКХа. За последние год-два, к счастью, уже намечается здоровая тенденция к сохранению за коммунальными предприятиями их кровных доходов.

Напомним, что, по общему правилу, каждое самостоятельное хозяйственное дело должно быть забронировано от посторонних поползновений и должно довлеть самому себе. Иначе оно неминуемо разрушается.

Резюмируя сказанное об эксплуатации неналоговых источников муниципального дохода, мы видим, что здесь далеко еще не все обстоит благополучно.

Б) Ко второй категории доходов, поступающих в доход городского бюджета, относятся: 1) надбавки к поступающему в пределах

города государственному промысловому налогу: а) в размере не свыше 100% цены патентов как основных, так и дополнительных, выбираемых на производство предметов роскоши и торговлю ими, и не свыше 100% окладов уравнительного сбора (с оборота) со всех промышленных и торговых предприятий, за исключением заведений, отпускающих для потребления на месте спиртные напитки, по которым тот же сбор установлен в размере не свыше 200% цены патентов и не свыше 150% окладов уравнительного сбора (если торговля производится позже 11 часов ночи, то размер повышается до 300% и 200%), б) в размере не свыше 100% к цене особых патентов, выбираемых на право продажи табачных изделий; 2) надбавки к государственному подоходному налогу в размере не свыше 25% окладов этого налога; 3) надбавки к судебной пошлине — в размере не свыше 100% этой пошлины; 4) надбавки к плате, взимаемой нотариальными органами на основании утвержденной таксы (за акты об отчуждении строений и права застройки, за засвидетельствование копий, подписей и т. п. в размере 100%—200% платы).

Все указанные надбавки взимаются финорганами вместе с основными окладами тех же налогов и сборов и зачисляются в местные средства горсоветов. Предельные размеры надбавок устанавливаются вышестоящими исполкомами, городские же советы в праве снижать установленные пределы. Вышестоящим исполкомам предоставлено также право, для подкрепления средств своих бюджетов, лишать горсоветы части надбавок к госпромналогу и подоходному налогу.

Что же касается отчислений, установленных в пользу местного бюджета от гос. единого сельхозналога, от наследственных пошлин и от государственных неналоговых доходов (лесных доходов, от эксплуатации земельных имуществ, от продукции рыбных хозяйств, от прибылей по операциям госстраха и т. п.), то они в доход горбюджета обыкновенно не поступают.

Перечисленные надбавки составляют около 20% всех доходов по местному бюджету, но города ими пользуются в недостаточной степени, так как вышестоящие исполкомы очень часто применяют свое право лишать их части (а, как нам известно, подчас и всецело) промыслового и подоходного налога, т. е. главных статей надбавок. Нельзя не отметить и слишком низкого размера надбавок, установленных в отношении самого продуктивного налога — подоходного.

С своей стороны, мы бы высказались, в видах улучшения горфинансов, 1) за включение городов в число местных союзов, получающих отчисления, 2) за лишение вышестоящих исполкомов права исключать города в части или всецело из надбавок к промысловому и подоходному налогам и 3) за повышение размера надбавок к подоходному налогу с 25% до 100% или, по крайней мере, до 50%.

В) К третьей категории муниципальных доходов, закрепленных за городскими бюджетами Положением о местных финансах, относятся: 1) налог со строений, 2) налог с транспортных средств, 3) налог со скота, 4) сбор за ветеринарно-санитарный осмотр скота и сырых животных продуктов, 5) налог с посетителей публичных зрелищ и

увеселений, а равно с плакатов, афиш и объявлений, 6) целевой квартирный налог и 7) рентное обложение городских земель. Кроме того, на территории городов взимаются еще попудный налог с грузов на образование республиканских и местных дорожных фондов, прописочный сбор, поступающий в пользу гормилиции, курортный сбор, поступающий в Наркомздрав, и различного рода пошлины, дающие ничтожные поступления. Рассмотрим важнейшие из перечисленных налогов отдельно, в порядке их значения в городском бюджете.

а) Налог с о с т р о е н и й взимается в городах за находящиеся в пользовании или владении частных лиц, обществ и предприятий, а также государственных и кооперативных учреждений и предприятий: жилые дома, фабрики, заводы, склады, торгово-промышленные помещения, театры и всякого рода другие строения, нераздельно с обслуживающими их постройками, в пределах городской черты. Налог со строений взимается не свыше $^1/_4\%$ в год с материальной стоимости строений, по оценке на основании изданных НКФ СССР правил от 30 июня 1924 года. В основание оценок принимаются довоенные и страховые оценки, сметы архитекторов или средние цены на строительные материалы. Большинство городов пользуются оценками Госстраха и на оценочные работы затрачивают весьма немного. Освобождаются от налога: строения, предоставленные учреждениям, состоящим на государственном или местном бюджете, жилкооперативам всех видов, жилтовариществам, профессиональным, партийным и иным общественным организациям, строения Наркомвоенмора, занятые военными частями, жилые строения, возведенные на правах застройки, — в течение 3 лет со дня их возведения и т. п. Налог со строений вызвал оживленную критику его со стороны специалистов. П. П. Г е н з е л ь,[1] находит ставку в $^1/_4\%$ со стоимости слишком низкой, не отвечающей принципу услуги-возмездия, так как городские коммуны приносят своей деятельностью владельцам строений гораздо более значительную выгоду. За границей ставки подобных налогов доходят до 3% стоимости, и, повидимому, справедливо было бы у нас повысить ставку по крайней мере до 1%. Равным образом П. П. Г е н з е л ь возражает против полного освобождения жилкооперативов и жилтовариществ от уплаты налога. В. Н. Т в е р д о х л е б о в, со своей стороны, находит при современных условиях материальную стоимость постройки неподходящим основанием обложения, так как подобный налог должен соответствовать тому доходу или натуральным выгодам, которые получает владелец строений, а между тем, при применении классового принципа к оплате квартир, материальная стоимость дома не может служить показателем его действительной доходности.

б) Рентное о б л о ж е н и е г о р о д с к и х з е м е л ь.[2] Декретом ЦИК СССР от 12 ноября 1923 года и постановлением СНК

---

[1] П. П. Г е н з е л ь, Местный налог со строений в условиях СССР, «Ком. Д.», № 17 — 18, 1926 г.

[2] Литература: В. Н. Т в е р д о х л е б о в, цит. соч., § 41, Рентное обложение, 1927 г.; М. А. С и р и н о в, цит. соч., стр. 113 — 121; М. Н. К о к ш а й с к и й, О методах установления ставок основной и дополнительной ренты, «Спр.

СССР от 29 мая 1924 г. было установлено взимание ренты с земель, находящихся в черте городских поселений, и с земель, предоставленных НКПС для целей транспорта. Рента взимается с тех физических или юридических лиц, которым принадлежат земли или которым предоставлены в пользование и распоряжение выстроенные на земельном участке здания. Государство, т. е. собственник всей земли в пределах СССР, имело в виду, как видно из законодательных мотивов, изъять земельную в городах ренту, т. е. участвовать в доходах, получаемых от эксплуатации земли посторонними лицами. Земли, эксплуатируемые для целей общественных или государственных, не приносящие дохода, от взимания ренты освобождаются (п. 2 закона предусматривает 16 категорий земельных участков, свободных от рентного обложения). В пользу государства взимается основная рента и в пользу местного бюджета д о п о л н и т е л ь н а я. Под основной рентой подразумевается средняя для каждого города, т. е. нормальная (абсолютная) рента, и под дополнительной — конкретная дифференциальная рента, свойственная отдельным частям города, строительным кварталам и владениям. Дополнительная рента должна исчисляться по соображению а) со средними для данного района или вида имущества размерами доходности имущества, падающей на 1 кв. сажень земли, и б) с отношением средней для данного района и вида имущества арендной платы, падающей на 1 кв. сажень земельного участка, к наименьшей в данном городе арендной плате по соответствующим имуществам. Ставки основной ренты проектируются губернскими оценочными комиссиями (специально образованными) и представляются через центральную оценочную комиссию СССР на утверждение общесоюзного законодательства. Что же касается дополнительной ренты, то пределы ставок устанавливаются на каждый год постановлениями СНК СССР.

Изложенный нами вкратце закон о рентном обложении исходил из предположения, что в СССР имеются условия к возникновению земельной ренты в городах, и ожидал от этой ренты довольно значительных поступлений как в казну (свыше 8 миллионов), так и в местный бюджет. На самом же деле оказалось, что при отсутствии частной собственности на землю, при законодательных ограничениях в отношении извлечения дохода от недвижимостей, при невозможности покрыть доходами от жилой площади даже текущие расходы по содержанию и ремонту владений и, наконец, при высокой арендной плате за торгово-промышленные помещения, земельной ренты в громадном большинстве случаев теперь не существует. Поэтому на практике применение закона вызвало ряд непреодолимых затруднений. Центральная оценочная комиссия вела борьбу с губернскими комиссиями, заинтересованными в наиболее низкой оценке основной ренты, поступающей в казну. Для начисления дополнительной ренты практиковались самые разнообразные и совершенно неудовлетворительные оценочные приемы, повлекшие за

ком. раб.», стр. 338—350, М., 1925; Итоги проведения ренты по гор. Москве, «Ком. Хоз.», № 21, 1925; Н. К у т л е р, О реформе рентного обложения, «В. Ф.», № 5, 1925 г.; М. К а р ц е в, К судьбе рентного обложения гор. земель, «В. Ф.», № 4, 1925 г.

собой крайнюю пестроту и неравномерность обложения. Финансовые результаты рентных обложений оказались ничтожными: по всему Союзу в 1925 26 году рентного дохода поступило 2 360 тысяч, а по Ленинградской губернии за 5 месяцев 1926 года 0,1% всех поступлений. Москва в 1923 — 1925 годах от исчисления дополнительной ренты вовсе отказалась, после неудач в использовании данных дореволюционного времени, совершенно неприменимых в новых условиях. В настоящее время Госплан предлагает вовсе отменить взимание основной ренты и в корне реформировать взимание дополнительной ренты. Что же касается городских финансов, то они от введения рентного обложения городских земель не получили решительно ничего положительного, отрицательным же явлением для городов было переобременение сборами жилой площади и торговли. Со своей стороны напомним, что даже в современной Англии, где рента городских земель очень высока, от рентного обложения пришлось отказаться, так как оценочное дело проедало все его результаты. Что же касается рентного обложения в СССР, то, при фактическом отсутствии земельной ренты в городах, взимание таковой, вызывающее громадную и неоправдываемую трату усилий и средств, надлежит признать просто нерациональным.

в) Налог с грузов (попудный). Названный налог взимается с грузов, привозимых и отвозимых по железным дорогам и водным путям на ж.-д. станциях, пристанях и в портах, находящихся в пределах городских поселений или прилегающих к ним. Размер налога не должен превышать а) для грузов, перевозимых по специальным тарифам 4-кратной, б) для багажа, грузов пассажирской скорости и первых 4 классов нормального тарифа — 30-кратной, в) для прочих грузов — 10-кратной начальной за 1 *км* ставки тарифа. Грузы транзитные, экспортируемые за границу, хлеб и сырье, пассажирский багаж и многие другие категории грузов освобождаются от обложения.

Следует отметить, что дореволюционный попудный сбор почти целиком шел в пользу городов и значительно влиял на улучшение городских подъездных путей и мостовых. В настоящее же время, согласно ст. 38 Положения, поступления с него обращаются на образование местных дорожных фондов, из которых на городские нужды почти ничего не отчисляется. В результате налог распыляется в океане российского бездорожья без видимого эфекта.

г) Налог с транспортных средств взимается с выездных и рабочих лошадей, принадлежащих как частным лицам, так и государственным учреждениям и предприятиям, с автомобилей, моторных лодок, яхт и велосипедов, с извозного и перевозного промыслов. Предельная ставка с выездной лошади — 50 рублей, с извозчичьей лошади — 25 рублей, с автомобилей — 6 рублей за силу, с парома — 35 рублей.

д) Налог с публичных зрелищ и увеселений взимается с лиц, которые их посещают, в виде процентной надбавки к цене входного билета. Ставка колеблется в зависимости от культурно-просветительного значения зрелищ. Музеи, лекции, выставки научного характера, зрелища в школах, больницах и приютах вовсе освобождены от сбора, кинематографические зрелища обложены 5%

спортивные состязания — не более 15%, оперетки, кабарэ — 50%, кабарэ с ресторанами — 100% надбавки с входного билета.

Мы думаем, что последние два вида налога, при современных условиях, приносят больше вреда, чем пользы. Поступления с них совершенно не ощутительны для городского хозяйства. С другой же стороны, современный транспорт в городах далеко не удовлетворяет потребностям в передвижении и еле окупает себя, причем каждый лишний налог лишь тормозит его развитие. Равным образом театр, опера, концерты в провинции, при всем их культурном значении, еле сводят концы с концами. Нам думается, что при современном репертуаре кинематографа (американские трюки и уголовные романы) последний имеет меньше культурного значения, а между тем он забивает в конкуренции как театр, так и оперу, и менее всего облагается.

5. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ В СССР

Самым слабым местом в муниципальных финансах СССР до сих пор является кредит городских самоуправлений.

После Октябрьской революции и особенно после восстановления местных финансов, в виду недостатков у советов собственных средств, в виду бездействия целого ряда коммунальных предприятий, изношенности их инвентаря и вообще небывалого разрушения городского хозяйства, потребность в муниципальном кредите сказалась с исключительной остротой.

Идя навстречу этой нужде, которую, как казалось, можно было удовлетворить после восстановления денежного хозяйства, правительство издало 27 января 1923 года декрет «О кредитных операциях местных советов», коим губернским и уездным исполкомам предоставлялось право заключать долгосрочные и краткосрочные займы у государственных банковских учреждений и у отдельных лиц как в РСФСР, так и за границей. Назначением долгосрочных, а в том числе и облигационных займов, которые разрешались только губисполкомам, были капитальные затраты по сооружению, расширению или восстановлению местных имуществ и предприятий, а краткосрочные займы могли заключаться и на подкрепление оборотных средств местного бюджета. 1 февраля 1924 г. была издана в развитие упомянутого декрета особая инструкция. Займы требовали разрешения народных комиссариатов финансов и внутренних дел, а в случае заключения займа за границей — еще и наркома внешней торговли.

Эти первые законодательные шаги к восстановлению муниципального кредита оказались, однако, безрезультатными, так как внешнего рынка тогда не существовало, а внутри страны накопление еще только начиналось, причем проценты по займам были необычайно высоки. К тому же первые конкретные попытки самоуправлений использовать декрет о кредите были пресечены циркуляром Наркомфина от 18 декабря 1924 года, неожиданно заявившего, что «незначительные сбережения, имеющиеся у населения, должны быть направлены в русло государственного кредита». Такая же неудача постигла особый отдел коммунального кредита, образованный в 1923 году при Государственном банке, которому между прочим предоставлялось право выпускать облигации

от имени банка. Названный мертворожденный отдел даже не приступил к работе.

Жизнь, однако, не могла не взять своего. Когда есть настойчивый и мотивированный спрос на что-либо, то всегда возникает и предложение. Кредитный вопрос не сходил со столбцов специальной печати, возбуждался на всех съездах завкомхозов, и в центр поступало все больше местных ходатайств о кредитовании. Вопрос о муниципальном кредите развивался в трех направлениях: в коммунальном кредите, осуществляемом коммунальными банками, в деятельности Центрального коммунального банка (Цекобанка) и в активном законодательном творчестве Наркомфина, т.е. в проектах, еще не получивших своего завершения. В результате, хотя положение остается еще далеко не удовлетворительным, но создались определенные перспективы к его улучшению в ближайшем будущем.

А) Коммунальные банки [1]

Из всех декретов и распоряжений правительства, воспоследовавших в 1923 г. о восстановлении коммунального кредита, наиболее жизненным оказался декрет ВЦИК и СНК от 18 января 1923 г. об организации местных коммунальных (городских) банков.

Названные банки учреждаются только губисполкомами, на акционерных началах, с оставлением за последними не менее 51% выпускаемых акций банка.

Коммунальный банк для своего возникновения требует наличия основного капитала не менее 100 тысяч рублей. Целью коммунальных банков является содействие банковскими операциями восстановлению и развитию местной экономической жизни и в частности: а) кредитование местного коммунального хозяйства, б) предоставление местному населению кредитов на нужды городского строительства, в) обслуживание краткосрочным кредитом местных государственных, кооперативных и частных учреждений и г) выпуск облигационных займов с разрешения НКФ и НКВД. Операции этих банков подробно регулируются «нормальным уставом», утвержденным ЭКОСО РСФСР 1-сентября 1925 г. [2] Кроме того, руководящие указания по кредитной политике банков даны в тезисах по организации кредита, утвержденных 19 февраля 1926 г. комиссией ВЦИК (по административно-хозяйственным функциям советов). Согласно нормальному уставу, коммунальным банкам предоставляется право производить все обычные банковые операции и, кроме того, выдавать ссуды на нужды коммунального хозяйства и жилищного строительства, сроком до 12 месяцев,

---

[1] Литература: К. Г. Фокин, Коммун. банки в 1924/25 г., «Кр. и хоз.», 1926 г. № 2 и 3,; Проект нормальн. устава коммунальн. банков, «Ком. Д.», 1926 г., № 11—12, стр. 55; А. Шиша, Коммун. банкам нужен свой центр, «Ком. Д.», 1926, № 17—18, стр. 33; И. Кокшайский, Коммун. кредит, «Спр. ком. раб.», стр. 354; Местные коммун. банки, «Гор. сов. и ком. хоз.», 1927 г., стр. 98—104; Н. Трофимов, Местн. коммун. банки, «Ком. Д.», 1926 г. № 8.

[2] Ныне на утверждение СТО внесен проект НКФ о преобразовании нормального устава в сторону расширения деятельности банков и особенно в сфере жилищной. К отрицательным сторонам проекта относится а) умолчание об облигационных займах и б) сокращение срока долгосрочного кредитования.

под соло-векселя заемщиков, обеспеченные либо залогом товаров, либо залогом строений или правом застройки, либо доходами с жилых строений и коммунальных предприятий. Кроме краткосрочных ссуд, коммунальные банки имеют право выдавать местным советам и хозрасчетным предприятиям долгосрочные ссуды на 10 — 25 лет, на устройство и расширение предприятий коммунального хозяйства и жилстроительства. Долгосрочные ссуды выдаются банком из специальных средств, образуемых путем: а) выделения части основного капитала, б) ассигнований из средств государственной казны, в) выпуска облигационных займов, г) составления специальных капиталов и проч.

Нельзя не признать изложенного закона и устава весьма удачными, рациональными и предоставляющими коммунальным банкам достаточно широкий круг операций. Эти счастливые свойства предопределили судьбу банков. Уже в 1923 г. возникло 10 коммунальных банков. К октябрю 1925 г. число их возросло до 29 с 78 филиалами. В начале 1926 г. возникло еще 13. О развитии операций коммунальных банков дает представление следующая таблица [1] (в тыс. рублей):

Число учреждений по СССР [2]	Баланс	Капитал	Вклады	Займы	Уч.-ссудн. операции
На 1/X 24 г. 15/37	40 141	9 171	15 843	3 710	28 036
„ 1/X 25 „ 29/78	130 266	20 257	53 197	14 240	86 507
„ 1/X 26 „ 36/91	135 931	24 643	50 854	14 324	97 706

Роль коммунальных учреждений как клиентов банков видна на примере самого крупного и деятельного из них Московского городского банка. Задолженность ему коммунальных учреждений достигла к 1 января 1926 г. 43 млн рублей. К сожалению, в большинстве провинциальных банков коммунальные ссуды до сего времени отсутствовали в виду слабого развития долгосрочных ссуд. Что же касается финансовых результатов деятельности коммунальных банков, то таковые были неизменно благоприятными, выразившись в более или менее значительной прибыли. Валовая прибыль названных банков в РСФСР на 1 октября 1925 г. составила 7 813 тыс. рублей, при расходах в 5 066 тыс. рублей.

Б) Центральный коммунальный банк [3].

Ясно, что кредитующая деятельность коммунальных банков, при всей ее успешности, была лишь каплей в море муниципальных нужд.

---

[1] А. Шиша, цит. соч., стр. 33.

[2] Числитель показывает количество банков, знаменатель — их филиалов.

[3] В. Н. Твердохлебов, цит. соч., стр. 239 — 241; Веселовский и Шейнис, цит. соч., стр. 104 — 109; Центральный коммунальный банк в июне, «Ком. Д.», № 15 — 16, стр. 72; Я. Либерман, Кредитные права и операции местных советов «Ком. Д.», № 17 — 18, 1926 г.; статьи проф. П. П. Гензеля, Кокшайского, Митлянского, Шовского, Лаврова и др.

Это было своевременно учтено правительством, сделавшим первый серьезный шаг к организации муниципального кредита во всесоюзном масштабе. Декретом от 18 ноября 1924 г. было постановлено учредить Центральный банк коммунального хозяйства и жилищного строительства, открывший свои действия 9 марта 1925 г., по утвержденному Союзным Совнаркомом уставу

Названный банк имеет двоякое назначение: 1) содействие восстановлению разрушающегося жилищного фонда страны и 2) содействие развитию коммунальных предприятий и городского благоустройства. Сообразно этим целям и было проведено Положение о банке, утвержденнсе 17 января 1925 г. Банк представляет собою акционерное общество, учредителями и главными акционерами которого являются НКФ, НКТ, Госстрах СССР, НКВД, ВЦСПС и Московский городской банк. Банк имеет основной, запасный и резервный капиталы. Начальный основной капитал был определен в 40 млн рублей и образован посредством выпуска 400 тыс. акций по 100 р. каждая. Не менее половины основного капитала должно итти на долгосрочные операции. Осуществлению тей же цели служат долгосрочные вклады, ассигнования на содействие рабочежилищному строительству, облигационные займы и специальные капиталы.

Долгосрочные ссуды на нужды коммунального хозяйства выдаются местным советам и коммунальным предприятиям, состоящим на хозрасчете, на сроки не свыше 10 лет, а ссуды, выдаваемые облигациями, могут быть даны на срок до 25 лет. Ссуды выдаются исключительно на капитальные затраты по сооружениям и предприятиям коммунального хозяйства и обеспечиваются имуществом, доходами и налогами, получаемыми местными советами. Кроме того, местным советам выдаются также ссуды на ремонт и строительство жилищных помещений (на 25 лет). Для жилищностроительных кооперативов этот срок может быть продлен до 40 лет.

Правление банка, числом от 5 до 10 человек, избирается на три года. При правлении состоят учетно-ссудный комитет и оценочная комиссия. В совет банка входят представители союзных республик, Наркомфина и т. д.

В общем и целом Цекобанк оправдал возлагавшиеся на него надежды благодаря тому, что правительство, в виду вопиющей жилищной нужды, щедро поддерживало его. По росписи на 1925 — 26 гг. из государственного бюджета было ассигновано 80 млн рублей на усиление основного капитала банка, и 79 млн было вложено соцстрахом на рабочее жилстроительство. Кредитный план Цекобанка на тот же год был принят Союзным Совнаркомом в сумме 154,6 млн рублей и предусматривал в составе своем: кредитование жилищного строительства по Союзу на сумму 110 млн рублей и коммунальных предприятий на 10,4 млн рублей; 1 млн разрешается на кредитование противопожарных мероприятий; 15 млн предусмотрено кредитным планом на краткосрочные операции и 2 млн на приобретение акций местных коммунальных банков. Из коммунальных предприятий на водопровод в 19 городах было ассигновано 2 600 тысяч рублей, на канализацию в 6 городах 1 200 000 рублей, на трамвайные предприятия в 4 городах

800 тысяч рублей, на электростанции — 1 050 тысяч рублей; на телефоны, бани, бойни, крытые рынки и гостиницы в 13 городах в общей сложности — 750 тысяч рублей. Баланс банка на 1 июля 1926 г. составил 143,2 млн рублей. За первый отчетный год чистая прибыль банка определилась в 1 277 тысяч рублей.

Останавливаясь на критике вышеизложенной деятельности банка, мы должны, конечно, признать ее государственную необходимость и громадную социальную полезность. При сложившейся конъюнктуре едва ли можно было сделать большее. Вместе с тем мы не можем не констатировать, что Цекобанк в сущности не столько п р и в л е к а е т капиталы к коммунальному строительству, сколько р а с п р е д е л я е т общие государственные средства на самые неотложные, т. е. жилищные нужды. Таким образом проблема муниципального кредита в СССР остается неразрешенной. Напр., бросаются в глаза незначительные сравнительно ссуды, отпущенные банком на устройство таких неотложных предприятий, как водопроводы, канализация, трамваи, не говоря уже о телефонах, банях, бойнях, крытых рынках, противопожарных сооружениях и гостиницах. Бросается в глаза, что только 42 города из нескольких тысяч городских поселений, остро нуждающихся в благоустройстве, воспользовались кредитом Цекобанка. Нет никакого сомнения в том, что сам собою напрашивается переход к широкому облигационному кредиту и, следовательно, к привлечению ссудного капитала из-за границы, так как размещение муниципальных облигаций в СССР на сколько-нибудь выгодных условиях едва ли может быть проведено, а если бы коммунальные облигации в небольшом количестве и могли быть размещены в СССР, то эта операция, несомненно, повлияла бы неблагоприятно на государственный кредит. Во всяком случае мы вполне присоединяемся к мнению В. Н. Т в е р д о х л е б о в а о том, что путь концессий коммунальных предприятий был бы шагом назад даже по сравнению с капиталистическими странами и с дореволюционной Россией, где муниципализация предприятий распространялась в городах перед войной, и что только крайняя финансовая нужда и полная невозможность займов и иных форм кредита может заставить пойти на концессии.

Действительно, как будет выяснено в ближайшей главе, муниципальные концессии гораздо более одиозны и гораздо менее рациональны, чем концессии государственные.

В) Законодательные проекты

Параллельно с развитием деятельности коммунальных банков и Цекобанка, в недрах правительства, главным образом в наркомфинах СССР и РСФСР, в течение последних лет разрабатывались проекты новых форм коммунального кредита. Один из этих проектов 30 июня 1926 г. стал даже законом, но введение его в действие было отсрочено малым Совнаркомом в виду серьезных возражений, которые он встретил. Новый закон разрешает заключение займов всем исполкомам, горсоветам и даже сельсоветам с самостоятельным бюджетом. Краткосрочные займы могут заключаться в случае кассового дефицита и на заготовку разных предметов для госучреждений и предприятий на

предстоящий бюджетный год. Долгосрочные займы заключаются на капитальные затраты по расширению, восстановлению и устройству новых имуществ, предприятий и сооружений, а также на расходы по мероприятиям, связанным с увеличением доходов. Займы на срок до 5 лет могут заключаться уездными, волостными исполкомами, городскими и сельскими советами с разрешения высших исполкомов, а займы свыше 5 лет дозволяются только окружным исполкомам, с разрешения областных, а губернским и областным — с разрешения СНК. Обращает на себя внимание крайняя ограниченность кредитных прав горсоветов, повидимому, не соответствующая последнему закону о них.

Резюмируя сказанное о муниципальных финансах в СССР, мы видим, что, несмотря на целый ряд систематически разработанных законодательных актов, таковые не достигли еще даже довоенного, т. е. крайне низкого уровня, и во много раз менее мощны, чем действительная, настоятельная потребность в них. Перечислим те важнейшие явления, которые отрицательно влияют на муниципальные финансы:

1) Общее сокращение народнохозяйственных доходов и налоговых поступлений после войны и революции, вследствие чего сумма отчислений и надбавок к государственным налогам сравнительно низка. При этом значительная часть этих надбавок так и не попадает в доход городов.

2) Вредно отзывается и организационно-административный недостаток, а именно фактическая зависимость городского хозяйства от госфинорганов и губисполкомов, несмотря на декларативно объявленную автономию горсоветов в их бюджетных и имущественных правах. Здесь сказывается еще отсутствие в большинстве городов самостоятельных финансово-бюджетных органов.

3) Наблюдается значительная дефицитность местного бюджета в его целом, при бездефицитности коммунального хозяйства и даже, как, напр., в Москве и Ленинграде, превышении муниципальных доходов над расходами. Коммунальное хозяйство, под давлением финорганов, пополняет этот дефицит, проживая свой основной капитал и отказываясь как от амортизационных отчислений, так и от необходимых восстановительных работ. Явление это изживается, но еще не вполне изжито.

4) Наблюдается систематическая неисправность госучреждений в оплате коммунальных услуг и оплата их в неполном размере.

5) Благодаря высоким ставкам вносимой в казну основной ренты, которые не соответствуют арендным ценам, коммунальные хозяйства вносят в казну значительную долю своих основных доходов.

6) Слабая успешность хозяйственной эксплуатации как муниципализированного жилищного фонда, так и земельных имуществ. При переходе на аренду, арендные цены чрезмерно низки.

7) Недостаточное развитие кредита (отсутствие облигационного кредита) и правительственных субвенций (на организацию муниципальных предприятий).

8) Обязательные расходы, часто относимые на городские бюджеты и далеко не всегда своевременно покрываемые соответствующими казенными субсидиями.

В конечном результате все эти явления сводятся к двум коренным недостаткам: к недостаточной еще отграниченности и самостоятельности городского хозяйства и к общей маломощности государственных финансов. Оба эти недостатка должны быть изжиты, и они, конечно, будут ликвидированы вместе с подъемом производительности народного труда, проведением в коммунальной области планового начала, строгого режима экономии и неотложной четкой дифференциацией государственных функций во всех областях народного хозяйства. Оглядываясь на путь, пройденный с 1923 г., т. е. с эпохи катастрофического разрушения и полной ликвидации городского хозяйства, до 1927 г., мы замечаем неуклонный и колоссальный прогресс, хотя и отстающий еще от общего прогресса народной экономики. Поэтому тяжелое экономическое положение городов не должно приводить нас к пессимизму.

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ

МЕТОДЫ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА [1]

1. ПРЕДМЕТ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Как уже указывалось, муниципальное хозяйство, между прочим, тем отличается от частного (капиталистического) хозяйства, что оно преследует (по крайней мере в теории) не цели индивидуального обогащения и личной прибыли, путем обычного присвоения создаваемой в хозяйстве прибавочной стоимости, а цели общественнополезные. Муниципальное хозяйство должно ставить себе основной задачей достигнуть наивысшего уровня городского благоустройства и социального благосостояния городского населения посредством наименьших затрат труда и капитала. Как указывал еще Карл Маркс, муниципальное начало в своем чистом виде, так же как и начало кооперативное, является неизбежной уступкой капитализма в деле удовлетворения коллективных потребностей.

---

[1] Литература: Гуго, Новейшие течения в английском городском самоуправлении, пер. с нем., 1898 (устарелый, но классический труд); Климентов, Муниципальное движение в Англии, 1902 г.; Загряцков, Социальная деятельность гор. управлений; его же, Что такое муниципальный социализм? (брошюра), 1917 г.; его же, О принципах муниц. концессии, «Ком. Д.», № 9, 1924 г.; Курчинский, Муниципальный социализм и развитие гор. жизни, Спб., 1907; Тотомианц В., Муниципализация промышлен. предприятий; Линдеман, Коммун. политика социализма, Спб., 1905 г.; Митлянский Ю., Коммун. трест, «Спр. ком. раб.», М., 1925 г.; М. Петров, Современное положение коммун. предприятий, «К. Д.», № 10, 1926 г.; его же, Муниципальн. задачи социализма (солидная, исчерпывающая работа), Петр., 1918 г.; Вернер И., Концессион. ком. предприятий, «К. Х.», № 3, 1924; Веселовский Б., Муниципализация и муницип. политика в России, Спб., 1909; А. Гогалюк, Организация управления компредприятиями, «К. Д.», № 9, 1926 г.; Montet E., Etude sur le socialisme municipal anglais, Paris, 1901; Boverot. R, Le socialisme municipal; O. Wipperman, Die Zukunft kommunaler Betriebe, 1912; Dr Hüppy, Handbuch des schweizerischen Gemeindesozialismus; L. Davin. Municipal Trade, L., 1914; Schaw, Common sense of Municipal Trading. Reports of the Select Committees; Montemartini, Municipalizzazione dei publici se. i gi Milano, 1902 (одна из лучших работ о муниципализации).

Однако в пределах капиталистического строя и классового общества муниципалитеты, в лице господствующего в них класса, т. е. городской буржуазии, ставят себе указанную выше задачу и осуществляют ее лишь в виде исключения, а на самом деле они стремятся с наименьшими затратами городской буржуазии достигнуть наилучшего удовлетворения ее интересов. В виду жестокой классовой борьбы, ведущейся в недрах самого капиталистического общества, последнее действительно иногда вынуждено делать те или иные уступки рабочему классу, причем, в случаях, напр., победы на выборах рабочей партии в данном городе, эти уступки делаются добровольно и сознательно. Одним словом, данное соотношение социальных сил будет влиять на приемы городского хозяйства в первую очередь. Кроме того, влияет на упомянутые приемы и финансовое положение городов, которое заставляет выбирать хозяйственные акты, этому положению соответствующие. Наконец, степень хозяйственной инициативы и умение данного состава муниципалитета не может оставаться без влияния на выбор хозяйственных форм. В результате всей этой сложной ситуации мы на практике встречаемся с различными методами городского хозяйства, т. е. с теми способами его ведения, которые базируются на предоставленном муниципалитетам праве создавать различные объекты коммунального хозяйства и вести таковое, управляя им на основе свободно избранных принципов. Классифицировать эти методы, применяемые в капиталистических государствах, надлежит по степени участия в них муниципального начала, которое естественно находится в обратно пропорциональном отношении к началу частнохозяйственному. Перечислим эти методы слева направо, начиная с муниципализации городских предприятий и имуществ, т. е. с наиболее последовательного применения муниципального начала, и кончая концессией, т. е. полным отказом от упомянутого начала.

1) М у н и ц и п а л и з а ц и я, т. е. переход в руки города как хозяйствующего субъекта (или же сохранение за ним) общественно-полезных предприятий для более или менее непосредственного заведывания таковыми. При этом городская коммуна выбирает один из четырех возможных принципов управления находящимися в ее руках общественнополезными предприятиями, с точки зрения расценки доставляемых этими предприятиями услуг: а) принцип чистого расхода (услуги города бесплатны), б) пошлинный принцип (услуги города по себестоимости), в) частнохозяйственный принцип (услуги города с «нормальной» хозяйственной прибылью) и г) налоговый принцип (услуги города с фискальной целью, при извлечении чаще всего максимального дохода посредством монопольных цен). Первые два принципа входят в понятие так называемого муниципального социализма.

2) М у н и ц и п а л ь н о - п о д р я д н а я и м у н и ц и п а л ь н о - а р е н д н ы е (компромиссные) системы. Здесь мы встречаем частичный отказ муниципалитета от чистого муниципального начала в строительстве и эксплуатации предприятий. В первом случае ведут работы не агенты муниципалитета, а частные подрядчики, присваивающие себе часть прибавочной стоимости. Во втором случае имущество сдается в наем частным лицам, на определенных в дого-

воре условиях, на более или менее продолжительный срок, причем муниципалитет отказывается от части своего дохода в пользу арендатора.

3) Муниципально-концессионная система, т. е. формальная концессия, при фактическом сохранении за городом возможности самостоятельно управлять предприятием.

4) Концессия, т. е. уступка городом на определенный срок и на договорных условиях другому хозяйствующему субъекту своего права устроить и вести хозяйство в данной сфере.

Нетрудно видеть, что с каждой последующей ступенью участие города как в заботах и затратах, так и в доходах от предприятия постепенно падает, и, наоборот, участие в них частного капитала растет. Одним словом, городское хозяйство постепенно превращается в фикцию со всеми невыгодными сторонами такого превращения. Для наглядности строится следующая таблица методов ведения городского хозяйства:

Муниципализация						Концессия		
Формы:	Чистая			Компромиссная		Переходная	Чистая	
Принцип чистого расхода	Пошлинный принцип	Частнохозяйственный принцип	Налоговый принцип	Муниципальноподрядная система	Муниципальноарендная система	Муниципально-концессионная система	Краткосрочная	Долгосрочная
Муниципальный социализм								

Остановимся на каждом из перечисленных методов отдельно.

2. МУНИЦИПАЛИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ

Муниципальные предприятия были известны еще в древности. Так, древний Рим устраивал водопроводы (акведуки), бани и, снабжая горожан хлебом, почти не взимал платы. Александрия в царствование Птолемея имела муниципальные доки, купальни, товарные склады и вела хлебную торговлю. Равным образом немецкие города средневековья управляли кирпичными заводами и складами товаров и имели свои городские лавки. Однако лишь в экономической стадии современного капитализма хозяйственные предприятия становятся существенной, если не основной, частью городского хозяйства и управления, причем широкое движение муниципализации совпадает по времени с концентрацией и централизацией частного капитала. Главной причиной муниципализации следует считать рост общественного значения и укрупнение тех организаций, которые рассчитаны на удовлетворение массовых коллективных потребностей (водопровод, элек-

трические станции, трамвай, бойни), а именно противоречие между социальным назначением этих организаций и корыстной, чисто индивидуалистической деятельностью частного капитала. Муниципальная монополия стала необходимостью с того момента, когда ясно сказался вред раздробления сил и конкуренции в области удовлетворения общественных нужд городского общежития. В настоящее время все доводы противников муниципализации теорией опровергнуты, хотя частный капитал в целом ряде стран и городов еще сохраняет свои позиции. Действительно, опыт показывает, что муниципальные предприятия могут обслужить население лучше и дешевле, чем частные; весь чистый доход и прибавочная стоимость с них идут не в пользу частных лиц, а в пользу всей коммуны; политика муниципалитетов — экономическая, строительная, транспортная, планировочная — может быть правильно поставлена лишь при муниципализации соответствующих предприятий; условия труда в городских предприятиях обычно лучше, чем в частных; издержки производства, при муниципальной монополии, понижаются, коммерческий риск уменьшается, условия кредита легче. Одним словом, ясно, что, при монопольном характере коммунальных услуг, должна существовать и монополия коммунального производства. Единственным серьезным доводом против муниципализации является указание на крупную муниципальную задолженность, которую она вызывает, но ведь займы сами по себе не чувствительны для населения. Долги погашаются, а общеполезные предприятия остаются. Все это в достаточной степени очевидно.

Классическими странами широко и интенсивно развивающейся муниципализации предприятий являются Германия и Англия, т. е. как раз государства с наилучшим городским благоустройством. В Германии движение в пользу муниципализации началось в 70-х годах, вместе с реакцией против излишеств фритредерства. В 1895 г. в ней было уже 1 642 муниципальных предприятия (кроме водопроводов), причем около половины из них падало на сберегательные кассы. По данным 1926 г., в Германии имеется до 95% муниципальных водопроводов, 90% газовых заводов, до 90% муниципальных электрических служб. За ними идут трамваи (45% коммунальных), дома для рабочих, бани и купальни, народные столовые, муниципальные рестораны, аптеки, киоски, мясные лавки, каменноугольные копи и т. д. Со времени муниципализации прибыль предприятий повысилась на 10—30%, а тарифы за услуги понизились. Напр., Берлин, выкупив водоснабжение еще в начале столетия, получал со своего водопровода 2 265 717 марок чистой прибыли, при низком тарифе (12 пфеннигов за кубический метр воды) и при 77 литрах воды на душу населения. Особенно славится своими муниципальными предприятиями город Дюссельдорф. В Англии муниципализация началась значительно раньше, а именно в середине прошлого столетия, с водопроводов. Первыми открыли соответствующую кампанию Манчестер в 1847 г., Глазго в 1855 г., Эдинбург в 1869 г., Бирмингам и Ливерпуль в 1877 г. Муниципализация повсюду имела успех: прибыль увеличилась, смертность городского населения понизилась почти вдвое, потребление воды за 20 лет удвоилось. На втором месте стоит в Англии муниципализация газо

вого освещения, которое везде дает значительную прибыль и имеется в 300 английских городах. На третьем месте — электрическое освещение и на четвертом — трамваи, которые действуют в 300 городах (из них 276 муниципальных), принося почти везде крупную прибыль, при средних тарифах (в Лондоне в 1925 г. 4,59 млн фунтов стерлингов, в Бирмингаме 176,6 и в Лидсе 208,46 тысячи фунтов). Характерной для Англии является жестокая борьба, которую ведут за свои позиции концессионеры.

Больше всего известна разнообразием и качеством своих муниципальных предприятий столица Шотландии Глазго. [1]

Во Франции муниципализирована только небольшая часть водопроводов и скотобойни. Препятствуют движению за муниципализацию страх перед социализмом (!) и действующее законодательство, по которому разрешают муниципализацию префекты, до сих пор еще враждебные последней.

Италия после Германии, Англии и Швеции сыграла наиболее крупную роль в истории муниципализации и дала ряд видных теоретиков в этой области (Montemartini, G. Merla, M. Portalupi, F. Caronna, A. Tiglioli, F. Cameneo и др.). В Перуджии муниципальный водопровод существует с 1281 г., а в Нарни, отпускающем воду почти даром, водопровод построен еще римлянами. Падуя знаменита своей двадцатилетней борьбой с концессионерами. Особенный размах муниципализации придали знаменитый первый конгресс городов 1893 г., вписавший ряд страниц в теорию муниципализации, и закон 28 марта 1903 г., разрешивший городам

---

[1] Приводим характеристику, данную муниципальным предприятиям Глазго одним из его представителей в Палате общин:

«Гражданин немногое делает без помощи города. Он может жить в муниципальном доме, может готовить себе пищу на городской плите, отопляемой городским газом, приготовлять себе чай из городской воды. Если он ходит на занятия не пешком, то его везет городской электрический трамвай или автобус. Его предприятие обслуживается городским телефоном, а когда становится темно, освещается гор. электрическим светом. Его жена приглашает прислугу из гор. рекомендательной конторы. Его дети могут пользоваться всеми 11 площадками для игр и гимнастическими приспособлениями. Но возможно, что они предпочтут играть в одном из 13 парков, зеленым кольцом окружающих Глазго. Скука зимней жизни облегчается субботними концертами; кроме того, круглый год открыты городские музеи и картинные галереи. Гражданин, без сомнения, получит приглашение на банкет в городском здании, прекрасно украшенном живописью. В качестве культурного обывателя Глазго, он может гордиться существованием чудной канализации, мусоросожигательного завода, бойни, рынков, торговли стерилизованным молоком, 4 госпиталей, бань, прачечных, ночлежных домов, школ, библиотек, он может гордиться 1 000 акров городской земли, на которой растут ячмень и репа, каменоломнями, заводами кирпичным и для изготовления трамвайных вагонов, наконец, рыбной ловлей. Если он обеднеет, и его услугам за дешевую плату гор. жилища, гор. ломбарды, а дети будут содержаться в гор. бесплатном приюте. Если он станет пить, то для него найдется место в городском доме для невоздержных, а когда все это перестанет его интересовать, он будет похоронен городским похоронным бюро на городском кладбище. Всеми этими удобствами граждане Глазго пользуются частью бесплатно, частью за очень недорогую плату и налогов почти не платят» (Тотоманц, Самоуправление и гор. хозяйство, стр. 18 — 19).

устраивать предприятия 19 категорий без административного утверждения. Италия славится, помимо своих муниципальных водопроводов и газовых заводов, значительным количеством муниципализированных хлебопекарен, а также успешным опытом по мясной торговле городов и по производству искусственного льда.

Особняком стоят в деле муниципализации Соединенные штаты Северной Америки, эта классическая страна зазнавшегося частного капитала. Здесь муниципализацию поддерживает население, но она мало распространена. Только канализация и водопроводы на 70% муниципализированы. Трамваи почти исключительно концессионные, муниципальных газовых заводов 109, а частных 1 665, электрические станции на 60% в частных руках, и энергия дорога. На почве концессионных предприятий практикуются подкупы, взятки со стороны городских управлений и политические махинации. В настоящее время с этими безобразиями ведется жестокая борьба, поддерживаемая гражданами: права городских советов в выдаче концессий урезаны; началось движение «зоннинга», которое заключается в установлении для всей страны общих норм городского хозяйства и планирования, исключающих возможность частнохозяйственных экспериментов. [1] Впрочем, ничто не изживается с таким трудом, как пороки быта, вызванные данной экономикой.

В дореволюционной России до XX в. муниципализация была очень мало развита, особенно вследствие бесхозяйственности, неумения и недостатка инициативы у домовладельческого состава городских дум, к тому же склонных поддерживать интересы частного капитала, но после 1905 г. все-таки забила благотворная муниципализаторская струя. Киевский всероссийский съезд городских деятелей единогласно высказался за муниципализацию. Даже многие мелкие города отказались от концессий. Что же касается крупных городов, то они стали строить свое благосостояние на муниципальных предприятиях. В 1912 г. Петербург и Москва имели от них 50½ млн рублей дохода, который из года в год увеличивался не по дням, а по часам, особенно же в трамвайном деле. В результате к 1914 г. почти все водопроводы оказались муниципализированными (за исключением 16, а в том числе водопроводов Киева, Ростова-на-Дону, Казани, Баку, где с водой происходили наибольшие недоразумения). Трамваи оставались в большинстве случаев концессионными, но выкупили их с большим успехом Петербург, Москва, Харьков, Варшава и Екатеринослав. Электрические станции были муниципализированы на 50% и т. д. Из муниципальных предприятий дореволюционной России, по данным 1917 г., отметим аптеки (в 62 городах), биржи труда (в 6 городах), бойни (в большинстве городов, но часто весьма примитивные), торговые бани (в 27 городах, но часто сданные в аренду), заводы гончарные, известковые, кирпичные, литейные, мыловаренные, салотопенные, соле-варенные и т. д. в 104 городах, каменоломни в 50 городах, прачечные в 14 городах, хлебопекарни в 34 городах, типографии в 9 городах,

---

[1] Housing Betterment, сент. книжка, 1926 г.

мельницы в 54 городах, склады дровяные, сенные, угольные, лесные, керосиновые, булыжного камня в 450 городах. [1]

Особняком стояли городские общественные банки с ограниченным кругом операций в 337 городах, с основным капиталом в 47,8 млн рублей и запасным в 13,5 млн, при общей сумме балансов в 309,2 млн рублей (на 1 января 1915 г.) и городские ломбарды, весьма слабо развитые. Основной капитал их составлял в 1915 г. около 12,7 млн рублей, баланс — 25,8 млн, ссуды — 15 млн и общая прибыль — менее $1^1/_2$ млн рублей. Их всецело забивали частные ломбарды с менее доступными условиями кредита. Открытие городских ломбардов было затруднено кредитными партиями в городских думах.

О советских коммунальных предприятиях мы скажем ниже.

Как видно из настоящего очерка, а также из рассмотрения муниципализации в других странах, где она получила развитие (в Бельгии, Скандинавии, Швейцарии, Австро-Венгрии), раньше и шире всего муниципализируется водоснабжение (муниципальные водопроводы имеются в Испании, Японии, Южной Америке, Сан-Сальвадоре и т. д.). Объясняется это тем, что вода нужна всему населению, эксплуатация водопроводов нетрудна, риска нет, доходы могут быть значительными, служащих требуется немного, а между тем концессионеры чаще всего отказываются вводить технические улучшения и расширять водоснабжение по мере роста населения и практикуют чрезмерные тарифы. На втором месте стоят газовые заводы, так как газ является дешевым и удобным средством как для освещения, так и для отопления (особенно для газовых кухонь); на третьем месте стоит муниципализация электрической энергии и на четвертом — трамваи. Муниципальная торговля развита сравнительно слабо, так как труднее всего приспособить бюрократический аппарат городских самоуправлений к сложному и тонкому делу торгового посредничества.

Со своей стороны, мы могли бы рекомендовать следующую рациональную очередь в муниципализации предприятий, отвечающую как принципу доходности, так и принципу целесообразности. В первую группу должны войти культурные предприятия общественного назначения, непосредственно относящиеся к городскому хозяйству, в следующей очереди: 1) городская энергетика (электростанции, газовые заводы, гидравлическая сила); 2) санитарные предприятия (водопровод, канализация, мусоросожигательные печи, бойни, бани, купальни, аптеки); 3) рабочие жилища, ночлежные дома и проч.; 4) средства сообщения и связь (трамвай, автобусы, таксомоторы, телефоны, радиостанции). Ко второй группе относятся предприятия кредитные и страховые: ломбарды, горбанки, сберегательные кассы и проч. В третью группу входят предприятия подсобные по отношению к органам муниципального хозяйства и производственные (лесопильные, кирпичные, черепичные заводы, каменоломни, утилизационные заводы, склады дровяные, угольные, строительных материалов). К чет-

---

[1] Все данные взяты из «Календаря-справочн. гор. деятеля» за 1910 — 1917 гг. Б. Б. Веселовского, организовавшего от имени «Гор. Дела» специальные анкеты. Данные преуменьшены, так как не все города отвечали.

вертой группе относятся предприятия продовольственного назначения, кроме торговых (холодильники, мельницы, элеваторы, хлебопекарни и т. п.). К пятой группе мы причисляем торговые предприятия (хлебные и мясные лавки, столовые и т. д.). Наконец, к последней группе могут быть отнесены все прочие предприятия (театры, рекламы, типографии, парикмахерские, сельскохозяйственные предприятия, как-то: совхозы, фермы, теплицы, парники, питомники).

Остается остановиться на тех принципах, которые принимает муниципализация. Весь характер и оценка ее с точки зрения общественной пользы будет зависеть от выбора этих принципов.

Наименее демократическим признается налоговый принцип, при котором тарифы за коммунальные услуги настолько высоки, что они дают городу-хозяину прибыль, превышающую нормальный частнохозяйственный процент, прибыль, которая является косвенным налогом на городское население и может быть израсходована на другие общеполезные нужды, на содержание бездоходных предприятий и проч.

Едва ли можно считать налоговый принцип, как это часто делается, безусловно вредным. Правда, его сплошь и рядом принимают буржуазные думы с целью понизить реальные налоги или подоходный налог, предпочитая данный вид косвенного налога, обременяющего все население. В этом случае, конечно, налоговый принцип недопустим. Но бывают и другие случаи, когда без высоких тарифов не было бы для городов выхода. Напр., Ленинград и Москва до революции, исчерпавшие все предоставленные им налоговые и кредитные источники, не могли отказаться от прибыли со своих муниципальных предприятий. Равным образом и в СССР те же города держатся налогового принципа, получая десятки процентов со своих коммунальных предприятий, особенно же с водопровода и трамвая. При существующих теперь условиях, когда прямые налоги не продуктивны, казенные субсидии не могут быть предоставлены в нужных размерах, облигационного кредита не существует, нет другого способа содержать огромные города и удовлетворять их потребностям. Трамвайные тарифы и плата за воду должны быть снижены специально для пролетариата, а для всего остального населения несколько лишних тарифных копеек менее ощутительны, чем, напр., жилищный или санитарный кризисы.

Как показала практика, прибыль муниципальных предприятий, в виду их монопольного характера, может быть весьма значительной. Особенно доходны водопроводы и трамваи в крупных городах. В германских городах водопроводы дают прибыль, превышающую 50% (в Мангейме 53%, в Кельне 58%, в Дюссельдорфе 76%). Прибыль от боен в дореволюционных русских городах колебалась между 12 и 112% в год. Ленинградский трамвай дал в 1915 г. 17 млн рублей валовой и 5 млн чистой прибыли (за вычетом всех эксплуатационных издержек, всех процентов на занятый капитал и амортизации и даже на ремонт). Однако нельзя сказать, чтобы такая прибыль была всегда обеспечена даже в том случае, когда город придерживается налогового принципа. Напр., в Англии конкуренция омнибусов сделала

дефицитными трамвайные предприятия в 4 городах, а в Лондоне к доходным предприятиям относится только трамвай (4,59 млн фунтов чистой прибыли в 1924 — 25 гг.), мелкие сельскохозяйственные участки и лодочные предприятия в парках, все же остальные пассивны, т. е. бездоходны или дефицитны, что объясняется главным образом конкуренцией параллельных частных компаний.

Частнохозяйственный принцип, т. е. извлечение городом нормальной коммерческой прибыли со своих предприятий, является весьма распространенным в капиталистических государствах. Однако целый ряд писателей катедер-социалистического направления, муниципальные программы наших демократических партий (меньшевиков, с.-р. и к.-д.) и западноевропейские социалисты уже с давних пор выдвигают, как некую непреложную теоретическую аксиому, тот взгляд, что муниципальные предприятия, будучи монопольными и общеполезными учреждениями, нужными для трудовых масс, не должны допускать косвенного, т. е. недемократического, их обложения и поэтому не должны давать городам дохода, ограничиваясь самоокупаемостью, т. е. предоставляя коммунальные услуги по себестоимости (пошлинный принцип) или даже, в лучшем случае, бесплатные услуги (принцип чистого расхода). За этой школой пошли многие городские самоуправления. Города Филипсбург, Энкирш, Шафгаузен, Микштадт, Мюльрозе, Фридрихштадт в Германии, город Глазго в Англии, город Орса в Швеции и несколько итальянских городов пробовали предоставлять своим гражданам бесплатные услуги (трамвая, водопровода, школ, приютов и т. п.). Однако в большинстве случаев такая бесплатность, т. е. отказ не только от прибавочной, но и от необходимой стоимости, в одном месте делалась возможной лишь в виду усиленного выжимания этой стоимости в другом месте, а именно вследствие выгодной эксплуатации городских имуществ (лесов и т. п.). Здесь мы сталкиваемся с пресловутым учением муниципального социализма.

3. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СОЦИАЛИЗМ

Под названным понятием подразумевается массовая муниципализация общественнополезных и торгово-промышленных предприятий с их эксплуатацией в интересах городского населения, без извлечения городом прибыли или с предоставлением гражданам безвозмездных услуг.

Муниципальный социализм, как термин, не представляет собою однородного понятия. Его можно толковать в трояком смысле:

1) В широком смысле, это — догма, защищаемая некоторыми экономистами и социологами Западной Европы на ряду с катедер-социализмом и солидаризмом. Она состоит в том, что муниципальный социализм может быть эволюционным средством к разрешению общей социальной проблемы и социально-экономическим идеалом. Широкое и всестороннее развитие муниципализации местных предприятий, по мнению защитников этой догмы, в конечном счете приведет к социализму.

Нет никакого сомнения в том, что эта школа переоценивает муниципализацию, так как последняя еще нигде и никогда не колебала

основных позиций капитализма. С точки зрения революционного марксизма, теория муниципального социализма в этом его смысле несостоятельна прежде всего потому, что она не отвечает законам диалектики и не предусматривает перехода к классовому господству пролетариата.

2) Во втором, более распространенном и скромном его понимании муниципальный социализм есть одно из демократических средств в капиталистической обстановке. В этом смысле он несомненно имел некоторые частичные успехи. Примерами таких проявлений муниципального социализма могут служить бесплатная раздача дров и строевого леса в Шафгаузене, Наугейме, Кайзерслаутене и многих других городах Баварии, Бадена, Вюртемберга, бесплатные школы в Цюрихе, бесплатная раздача хлеба и лекарств беднейшему населению из муниципальных булочных и аптек в Кремоне, Ливорно, Равенне, Фивизано и др. итальянских городах, бесплатные водопроводы, трамваи, бойни в некоторых английских и шведских городах, выгодно эксплуатирующих свое имущество, бесплатная раздача всем членам некоторых общин леса, пищевых продуктов и даже денег, что, по удостоверению Г а р р и с а, до сих пор практикуется в некоторых кантонах Швейцарии. Впрочем, эти сепаратные примеры очень мало убедительны. Широкому и прочному развитию муниципального социализма повсюду препятствует частный капитал, да и отдельные его проявления были лишь результатом усиленного привлечения прибавочной стоимости из других источников.

3) В-третьих, муниципальный социализм может служить средством борьбы с частным капиталом в социалистическом государстве переходного периода, на ряду с государственным капитализмом и кооперацией. В этом своем виде он еще почти вовсе не испробован, но мог бы, по всей вероятности, принести ценные результаты при поддержке государственной власти и государственного кредита и при широком использовании принципа трестирования Принципиальной разницы между муниципальным и кооперативным началами нет, а между тем «коммунальному хозяйству» в крупных городах, с его избирательным составом, авторитетом, организацией и средствами, было бы легче конкурировать с частным капиталом, чем кооперации.

4. ТЕОРИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ[1]

Муниципальные предприятия как одна из форм городского хозяйства, ныне почти везде непременно входящая в его состав, вызвали ряд проблем, которые мы постараемся вкратце изложить.

---

[1] Литература: Г у г о, цит. соч., Д а м а ш к е, Зад.-гор. упр.; Ш о у, Гор. управления в Зап. Европе; Р и с с, Основы муницип. хозяйства, гл. 3, Муниц. предприятия, стр. 51; С и р и н о в, цит. соч., гл. Коммун. предприятия, стр. 45 — 68; Спр. ком. раб., отд. Ком. предприятия, стр. 206 — 291; «Гор. сов. и ком. хоз.», отд. VII, Ком. предприятия, стр. 246 и след.; S. S c h i f f, Unternehmung oder Gemeindebetriebe; G r i m m, Die Wirtschaftlichkeit kommunaler Betriebe; L. R o g e r, Le domaine industriel des municipalités; E. B e m i s, Municipal monopolies, 1899.

По удачному определению германского экономиста Фукса, названное предприятие есть более или менее самостоятельное учреждение городской общины для производства и распределения благ или оказания услуг как для самой общины, так и для входящих в состав общины лиц, а также для других общин. По нашему мнению, это определение вполне разрешает дефиниционную проблему, так как в него входит вся совокупность существующих муниципальных предприятий.

Классификация муниципальных предприятий может быть проведена по различным признакам. Во-первых, различают монопольные предприятия, обслуживающие необходимые нужды массового значения и не допускающие конкуренции со стороны частных лиц, как, напр., водопровод, канализация, трамвай, бойни, и предприятия немонопольные, допускающие такую конкуренцию, как-то: театры, типографии, ломбарды, хлебные лавки и т. п. По роли в городском хозяйстве различаются предприятия основные и подсобные. По степени и форме привлечения частного капитала следует различать чистые муниципальные предприятия и смешанные, в которых публичные корпорации сотрудничают с частными предпринимателями (муниципально-концессионная форма). Такие смешанные предприятия ведутся либо акционерными компаниями с участием в них муниципалитетов, либо обществами с ограниченной ответственностью. Дальнейшим развитием смешанной формы являются сдвоенные предприятия, т. е. как бы два отдельных предприятия, хозяйственно сросшихся между собой, но сохраняющих тем не менее значительную самостоятельность, причем община владеет основным капиталом, а частные лица — оборотным (напр., парижский метрополитен, берлинский газовый завод). По способу финансирования различают предприятия хозрасчетные и финансируемые в сметном порядке. Первые получают вполне самостоятельное существование посредством перевода на хозрасчет и входят в местный бюджет только своим сальдо или определенной долей прибыли. Это — предприятия доходные, самодовлеющие, могущие действовать и развиваться без посторонней помощи. По степени доходности муниципальные предприятия могут быть активными, т. е. приносящими доход, и пассивными, т. е. бездоходными или дефицитными. Наконец, по своему назначению муниципальные предприятия разделяются на промышленные, кредитные, торговые, но может быть проведена и более сложная группировка (энергетические, санитарные, транспортные и т. д.). Некоторые писатели находят необходимым присоединять к изложенной достаточно полной классификации разделение предприятий, по признаку размера, на крупные, средние и мелкие и на простые, или единичные, и сложные (тресты). Однако разграничение по размеру слишком относительно и вызывает чересчур много ненужных споров. Мелкое предприятие Нью-Йорка или Лондона оказывается крупным в Чухломе, и наоборот. Кроме того, неизвестно, каким признаком следует руководствоваться при подобных разграничениях, — суммой ли основного капитала предприятия, количеством ли рабочих,

или размерами обслуживаемой территории. Вот почему мы считаем последнюю группировку излишней.

Юридическое положение муниципальных предприятий различно в разных странах и в отдельных областях права. В некоторых законодательствах их признают субъектами права и видят в них отдельные юридические лица. В других странах, наоборот, право юридического лица присвоено только городскому общественному управлению в его целом. Равным образом, в зависимости от содержания кодексов труда, служащие управления предприятий и даже рабочие в них либо приравнены по своему положению к остальным категориям служащих и рабочих, либо пользуются некоторыми привилегиями и льготами (правами государственной службы, особыми пенсионными правами, усиленными отпусками, бесплатностью коммунальных услуг и т. п.). В некоторых штатах Северной Америки директора предприятий не могут быть смещены без суда до истечения срока их полномочий. В Пруссии служащие управления предприятий, установленных по местному статуту, увольняются лишь после предварительного предупреждения и т. д. Некоторые торговые законодательства проводят для муниципальных предприятий те или иные льготы: так, напр., в Германии, предприятия, дающие прибыль, освобождены от внесения в торговый регистр. Равным образом и промысловый устав в отношении муниципальных предприятий применяется с различными ограничениями и оговорками. От промыслового налога обыкновенно освобождаются муниципальные сберегательные и кредитные кассы, ломбарды, канализация, а местами в известной степени водопроводы, скотные дворы, торговые склады и народные бани.

Очень важной проблемой в области муниципальных предприятий, выдвинутой на первый план только недавно, является о р г а н и з а ц и я у п р а в л е н и я названными предприятиями. Она осуществляется в следующих наиболее распространенных формах: 1) заведывание ими самостоятельными, ответственными, коллегиальными и выборными органами — дирекциями; эта форма довольно распространена в крупных городах Западной Европы; 2) заведывание другими выборными коллегиями в составе муниципалитетов (напр., исполнительными комиссиями); 3) поручение заведывания одному из членов муниципальной исполнительной власти, и 4) единоличное управление муниципальными предприятиями не выборными, а назначенными, хорошо оплачиваемыми, по возможности несменяемыми и ответственными специалистами. К этой системе перешли многие штаты Северной Америки. Она дает на практике превосходные результаты, поскольку, впрочем, на такие назначения не влияют неделовые соображения, протекция или взятка.

К счастью, в СССР теперь уже окончательно освободились от веры в спасительность коллегиократизма, т. е. коллегиального начала в деле управления хозяйством. После многих неудачных опытов установилось наконец твердое убеждение, что в каждом самостоятельном хозяйстве должен быть один ответственный хозяин — единая направляющая воля. К сожалению, такие хозяева еще не всегда хорошо оплачиваются, а поэтому часто сменяются. Казалось бы, что в предприятии,

дающем миллионы дохода, нельзя жалеть денег на оплату руководителя, от которого успешность дела зависит в значительной, если не в решающей степени.

Второй установившийся принцип, не менее важный, заключается в признании принципа коммерческой эксплуатации предприятий в противовес бюрократическому их управлению. Старый бюрократизм, наследие полицейского режима еще с того времени, когда все нужды коммун регулировались полицией, изживается теперь как в Западной Европе (особенно в Германии, где он издавна свил себе гнездо), так и в СССР, хотя у нас много еще нужно времени, чтобы вечные проволочки, проклятое бумагописание, ненужный формализм, вошедшие в плоть и кровь канцелярий, сменились коммерческой живостью и предприимчивостью. Бюрократический Карфаген, начиная с нелепой анкетомании и кончая подчинением человека мертвой бумаге, должен быть разрушен прежде всего в коммунальных предприятиях и в кооперации, где он меньше всего уместен и приносит больше всего вреда.

Не менее важна проблема о надлежащей организации финансов в муниципальных предприятиях. Здесь главные требования сводятся к следующим основным принципам: 1) установление в доходных предприятиях возможно более полной финансовой автономии и хозяйственного расчета; 2) правильное и своевременное сметное финансирование предприятий, не переведенных на хозрасчет; заблаговременная забота о займах денежных и товарных; 3) перманентная калькуляция себестоимости продукции; 4) дифференциация капиталов и фондов — основных (на хозрасчете и на местном бюджете), оборотных, резервных, «коммунальных», возобновительных, амортизационных, фондов на улучшение быта рабочих и служащих; 5) строгая бухгалтерия, простая отчетность и правильное подведение балансов; 6) простые и точно определенные взаимоотношения с финорганами (ликвидация всех излишних формальностей и неуместного вмешательства в существо дела), и 7) расходование излишков на нужды самих предприятий (за исключением отчисления в местный бюджет точно установленного процента прибылей).

Как правильно указывает Б. Б. Веселовский и Д. И. Шейнис, при эксплуатации коммунальных предприятий мы должны стремиться, во-первых, к созданию крепкой финансовой базы для бесперебойного хода работы в предприятиях и его развития; во-вторых, к наиболее полному и возможно дешевому обслуживанию населения, с предоставлением ему всех удобств и выгод, при наименьших затруднениях; в-третьих, к постоянному расширению предприятия и охвату им все большего и большего количества населения. Для достижения указанных целей, при эксплуатации предприятий выдвигаются следующие основные задачи: 1) надлежащая организация платности и правильная тарификация коммунальных услуг, 2) правильное ведение амортизации, 3) наибольшее выравнивание нагрузки, 4) повышение производительности труда, и 5) трестирование коммунальных предприятий. Рассмотрим перечисленные вопросы отдельно.

А) Платность и тарификация [1]

Возможна ли бесплатность коммунальных услуг? Соответствующий опыт в широком масштабе был произведен всего лишь один раз, а именно в СССР с 1919 года и до законов 25 августа 1921 года и 20 марта 1922 года, восстановивших платность коммунальных услуг. Уже самое это восстановление свидетельствует о неудаче данного опыта.

В капиталистических странах плата за коммунальные услуги является финансовой основой эксплуатации коммунальных предприятий, за исключением редких случаев применения муниципально-социалистического принципа чистого расхода. В этом отношении вся разница между муниципальными и частнохозяйственными предприятиями заключается в том, что первые, по крайней мере основные предприятия, не подвергаются воздействию стихии рынка, а на твердом основании закона назначают своим услугам монопольные цены, которые носят название муниципальных тарифов. Таким образом вопрос о плате за коммунальные услуги сводится к двум задачам муниципалитетов: 1) обеспечить платность коммунальных услуг, и 2) рационально расценить эти услуги.

Обеспечить оплату коммунальных услуг частными потребителями легко удается. Гораздо труднее обстоит дело с государственными или общественными учреждениями, которые в СССР до сих пор платят весьма неохотно или даже годами ничего не платят, что составляет один из серьезных дефектов нашего городского хозяйства. Ясно, что возложить на коммунальные предприятия бремя бесплатного обслуживания многочисленных государственных и общественных органов совершенно невозможно, и, следовательно, с упомянутым отрицательным явлением надлежит бороться. Борьба должна вестись в трех направлениях: 1) следует добиваться, чтобы госучреждения получали из госбюджета полностью все средства, необходимые для оплаты коммунальных услуг, 2) следует пресекать бесхозяйственное пользование услугами, т. е. создавать у потребителей режим экономии в их потреблении, и 3) следует понуждать к уплате посредством обращения к суду или же прекращением отпуска услуг. Последняя мера считается неосторожной, но она самая действительная. Нам думается, что уже достаточно церемонились, и что только механическое прекращение отпуска услуг за неуплату в срок, как это практикуется в Америке, быстро и навсегда ликвидировало бы это позорное явление. [2]

---

[1] Литература: Ю. Митлянский, Принципы тарификации коммунальных услуг, «Ком. Д.», 1924 г., № 1—2; его же, Обеспечение рабочих ком. услугами, 1923 г., «К. Х.», № 22; его же, Облегчение оплаты ком. услуг, «Изв.», 1923 г., 275; его же, статьи в №№ 7 — 8 «Ком. Д.» 1923 г., в № 15 — 16 1925 г.; П. П. Гензель, Плата за коммун. услуги и дефицитность местного бюджета, доклад фин. ком. при МКХ, «К. Х.», 1923 г., № 21; Эпштейн, Об удешевлении коммун. услуг, «Изв.», 296, 1923 г.; Рисс, цит. соч., V, 2, Принципы регулирования цен, стр. 83 — 86; Веселовский и Шейнис, цит. соч., отд. VII, I, Платы и тарифы.

[2] Сев.-кавказский университет годами не платил за электрическое освещение, вплоть до того дня, когда коммунальное хозяйство весной 1927 г. перерезало ему провод. Собравшимся на вечерние занятия тысячам студентов, запрудивших

Что же касается тарифов на коммунальные услуги, то к ним следует предъявлять следующие требования. Во-первых, тарифы должны быть настолько высоки, чтобы выручка предприятия покрывала все издержки производства, т. е. все расходы по эксплуатации предприятия, включая и организационные расходы по содержанию правления, расходы по страхованию и по уплате процентов на занятый капитал, а также отчисления на амортизацию имущества плюс та прибыль, величина которой зависит от принятого принципа эксплуатации. Во всяком случае прибыль должна обеспечивать возможность расширять предприятие. Весселовский и Шейнис полагают, что при нынешних условиях в СССР прибыль около 10% годовых может почитаться нормальной. Мы думаем, что при низкой степени капиталистического накопления и невозможности поэтому рассчитывать на развитие реальных налогов, надбавок на подоходный налог, на облигационный кредит и на сколько-нибудь достаточные субвенции, при современных вопиющих нуждах, особенно же нужде жилищной, городским самоуправлениям следует назначать максимальные или, вернее, коммерчески оптимальные тарифы, так как слишком высокие тарифы уменьшают потребление и в коммерческом отношении невыгодны. При этом интересы пролетариата могут быть обеспечены льготными тарифами.

Значительно облегчает все вышеизложенные расчеты калькуляция себестоимости продукции. Эта себестоимость получается от деления всей суммы издержек производства за год на число единиц продукции (киловатт час. литр воды, пассажиро-станции и т. п.), которые за это время проданы и оплачены. В себестоимость не входит то, что произведено, но не продано (утечка воды, потеря энергии и т. п.), а также и то, что продано, но не оплачено (недоимки).

Во-вторых, тарифы должны быть более или менее координированы между городами. В СССР наблюдается необычная пестрота тарифов, начиная от 10 коп. и до 80 коп. за киловатт электроэнергии и от 1 коп. до 8 коп. за свечу и начиная от 10 коп. и до 1 р. 70 за сто ведер воды. При таком разнообразии тарифов на те же группы населения, проживающие в разных городах, ложится совершенно различное бремя, что делает невозможной какую бы то ни было планомерную коммунальную политику на всей территории СССР. Координирование может быть достигнуто воздействием из центра (циркулярами ГУКХА), соглашениями на съездах завкомхозов, объединением городов и т. д.

В-третьих, требуется эластичность тарифов, чтобы возможно было достигнуть нужного результата простым повышением тарифной ставки.

Наконец, в-четвертых, желательно осторожное проведение принципа дифференциальных тарифов по групповому учету

улицу Фигейроа, и съезжавшимся профессорам швейцар через запертую дверь выкрикивал: «Занятий не будет, потому что мы не платим за освещение». Конфуз получился изрядный, но в 24 часа все долги были ликвидированы. Благополучие коммунального хозяйства стоило одного потерянного учебного вечера.

материальной обеспеченности потребителей. Впрочем, эта демократическая мера в капиталистических странах обычно не проводится. Разработка принципов группировки принадлежит высшему госоргану, и эти принципы должны быть обязательными. В партийной литературе рекомендовалась следующая группировка. Первая группа (коммунальные услуги бесплатны): безработные, инвалиды, получающие пособия из страхкассы и собеса. Вторая группа (льготный тариф): рабочие, кустари, хлеборобы, члены профсоюзов, совслужащие, учащиеся (освобожденные от платы за учение). Третья группа (нормальный тариф): прочие частные потребители. Четвертая группа (повышенный тариф): частные торговые и промышленные заведения, театр и т. п. Целесообразность такой сложной группировки представляется спорной, но во всяком случае должны быть выработаны особые условия для уличного освещения, специальные тарифы на воду для промышленных целей, для госучреждений и т. п. Техника льготных тарифов может быть разнообразной. Рекомендуется следующий порядок: скидки предоставляются посредством льготных талонов, продаваемых коммунальным предприятием через профсоюзы в количестве, определяемом заранее, при составлении сметы предприятия. Кроме льготных тарифов, устанавливаемых по социальному положению потребителей, могут быть устанавливаемы п о н и ж е н н ы е тарифы определенным категориям потребителей или отдельным крупным потребителям по хозяйственным (коммерческим) мотивам. Особенно важно посредством пониженных тарифов присоединить абонентов, потребляющих энергию или воду в часы наименьшей нагрузки станции или водопровода.

Б) Амортизация [1]

Термин «амортизация» многозначен. Под ним подразумевается: а) переход имуществ в руки церкви, б) признание недействительности юридических актов и документов и в) амортизация в экономическом смысле, т. е. погашение капиталов и долгов, совершаемое по определенному плану. Амортизация в промышленных и, в частности, в коммунальных предприятиях есть постепенное восстановление стоимости изнашиваемых орудий производства с целью сохранения основного капитала и обеспечения воспроизводства посредством специальных отчислений, соответствующих процессу изнашиваемости орудий производства и остающихся в предприятии в виде особого (амортизационного) фонда. На этом вопросе необходимо остановиться более подробно.

Как известно из политической экономии, капитал предприятия (помимо его деления на постоянный и переменный) делится на основной и оборотный. Оборотный капитал (сырье, топливо, рабочая сила) участвует в производстве один раз и целиком входит в стоимость продукции. Потребность в его перманентном восстановлении очевидна. Основной капитал (здания, машины), наоборот, длительно служит в

---

[1] Литература: Амортизация в народном хозяйстве, изд. ГУКХ, 1925 г. (исчерпывающий, труд); Ю. М и т л я н с к и й, Амортизация, «Спр. ком. раб.», стр. 291—302; его же, статьи в «Ком. Д.», 1926 г., № 13 — 14; его же, Амортизация коммунал. предприятий, «Э. Ж.», № 35, 1923 г.; Амортизация (ст. в книге «Гор. сов. и ком. хоз.», стр. 250 и след.).

производстве, но и он из года в год изнашивается, т. е. потребляется, причем и его стоимость постепенно и незаметно переходит в стоимость продукции. Учесть это изнашивание и уменьшение стоимости основного капитала с целью сохранить его денежный эквивалент в предприятии, который бы дал возможность восстановить его, и составляет задачу амортизации. Ясно, что если мы будем ежегодно отчислять в амортизационный фонд стоимость износа зданий и всего оборудования предприятия за то же время, то его основной капитал проедаться не будет, и его воспроизводство в нужный момент окажется обеспеченным. Учет амортизации необходимо вести: 1) при оценке имущества, т. е. при всех операциях, в которых регистрируется ценность имущества, т. е. в инвентаре, в книгах, в балансах; 2) при калькуляции себестоимости продукции (включение амортизации в себестоимость), и 3) при определении коммерческих результатов эксплуатации, т. е. прибыли или убытка. Очевидно, что степень износа разных зданий, машин и т. п., в зависимости от материала, технических особенностей и производимой ими работы, весьма разнообразна. Поэтому годовое амортизационное отчисление, т. е. сумма уменьшения стоимости имущества вследствие его износа за год, устанавливается в определенных процентах к стоимости амортизуемых предметов по нормам, установленным на основании научных наблюдений и многолетнего опыта. Напр., согласно нормам, разработанным НКВД и одобренным комиссией экспертов при Госплане РСФСР, каменные здания изнашиваются ежегодно в размере от 1,5 до 2,5% их стоимости, деревянные — от 4 до 5%, дощатые — от 6 до 8%, дизеля — от 10 до 13%, а приводные ремни — от 28 до 43% их стоимости, и т. д.

Из года в год, по мере износа имущества, стоимость его уменьшается, и соответственно должен увеличиваться амортизационный фонд в пассиве баланса; по мере же производства восстановительных работ за счет амортизационных сумм, стоимость имущества увеличивается, и соответственно должен уменьшаться амортизационный фонд в том же пассиве.

31 июля 1926 г. ЭКОСО РСФСР утвердило Общее положение об амортизации имущества коммунальных предприятий, которым устанавливается обязанность ведения амортизации не только в трестированных, но и в нетрестированных предприятиях.

Таково решение вопроса в его простейшем виде. На практике же проблема подчас значительно усложняется. Предприятия, построенные на заемный капитал (т. е. фактическое большинство предприятий), должны, кроме отчисления в возобновительный фонд, производить еще отчисления на амортизацию (погашение) д о л г а. Спрашивается: правильны ли такие двойные отчисления, которые могут быть и не по силам предприятию? Если отчисления на восстановление имущества входят в себестоимость продукции, то отчисления на погашение долга составляют прямую прибыль предприятия — накопление, которое далеко не всегда возможно. Ю. М и т л я н с к и й полагает, что если есть уверенность, что в нужный момент средства на восстановление имущества могут быть получены посредством новых займов, и если производится амортизация долга, то нельзя требовать отчислений

еще и в восстановительный фонд. Второй вопрос заключается в том, должна ли входить в стоимость амортизуемого предмета стоимость его капитального ремонта. На практике встречаются случаи образования двух восстановительных фондов: одного для полной замены амортизуемых единиц и другого — для их капитального ремонта. Такая практика приводит к высшей степени уточнения учета и бронировке средств, но она значительно усложняет дело амортизации. Третий вопрос касается определения признаков капитального и текущего ремонта. Отличительные признаки того и другого очень условны, и их иногда трудно установить. В-четвертых, немало споров возбуждает вопрос о равномерном распределении всей суммы стоимости амортизуемого предмета и стоимости его капитального ремонта (за вычетом остатка предмета, т. е. лома) на определенные периоды. Изнашивание средств производства прогрессивно увеличивается, нагрузка предприятия по разным годам может быть неравномерной. По какой же системе надлежит производить отчисления: равномерно ли, или неравномерно (нисходящая и восходящая система), и если равномерно, то как распределять амортизацию: равномерно ли по времени, или равномерно по продукции? На все эти сложные и технически специальные вопросы единообразного ответа нет, и их обсуждение выходит из рамок настоящего курса. Интересующихся ими мы отсылаем к цитированной литературе.

Что же касается оценки самой идеи амортизационных отчислений, то, конечно, эта идея принципиально верна, и ее весьма желательно осуществлять. Но нам думается, что образование восстановительных фондов нельзя декретировать, так как они являются простым финансово-техническим показателем коммунальных успехов. Как можно «отчислять», когда нечего отчислять? Как можно охранить уже собранный фонд от распыления, когда его расходование диктуется другими, более настоятельными нуждами? Об эти подводные камни нашей грустной финансовой действительности до сих пор разбивались все благие намерения и все декларативные распоряжения.

В) Выравнивание нагрузки

Весьма важной проблемой, возникающей в коммунальных предприятиях, является проблема выравнивания нагрузки. Потребление электроэнергии, трамвая, телефонов, воды в значительной степени неравномерно: оно сильно колеблется в течение одного дня, по дням недели и по сезонам. В часы и дни максимума потребления может не хватить наличной мощности предприятия, а в часы минимума часть сил предприятия, если оно не прекращает работы, остается неиспользованной. Между тем работа без достаточной нагрузки увеличивает себестоимость продукции и уменьшает рентабельность предприятия. В качестве мер к выравниванию нагрузки предприятия рекомендуются следующие: 1) изыскивание и присоединение абонентов, потребляющих энергию в часы минимума; воздействие на них путем соответствующей тарифной политики; 2) в трамвайном хозяйстве установление (распоряжением совета) начала и конца рабочего дня в разных учреждениях в различное время, так как трамваю труднее

всего обслужить поездки на службу и обратно в определенные часы; 3) технические меры: аккумуляторные батареи на электрических станциях, накачивание воды в резервуары в часы минимума потребления с тем, чтобы накопленная вода дополняла мощность насосов в часы максимума; 4) в банном деле — растягивание времени максимума путем ночной работы бань накануне праздников; удешевление тарифов в прочие дни недели и т. д. Все эти вопросы будут нами подробно рассмотрены в соответствующих разделах «специального курса».

Г) Трестирование муниципальных предприятий [1]

Сметное финансирование коммунального предприятия лишает его гибкости, необходимой для ведения хозяйства. Его доходы в этом случае поступают в финорганы, а средства на расходы также получаются из общей кассы финотдела, независимо от доходов. Сплошь и рядом выручка сметных предприятий употребляется на другие нужды местного хозяйства, в то время как элементарные нужды самого предприятия остаются неудовлетворенными, и его основной капитал проедается. Все отношения таких предприятий с другими учреждениями, особенно же с коммунотделами исполкомов, отличаются полной подчиненностью и излишним бюрократизмом. Эти недостатки коммунальных предприятий чувствовались давно, и уже с осени 1921 г. некоторые предприятия стали переводиться на хозрасчет. Точка зрения, благоприятная хозрасчету, из года в год крепла и обсуждалась на ряде всероссийских съездов и совещаний, начиная с водопроводных и трамвайных съездов в 1922 году и кончая всероссийским съездом завкомхозов в 1923 г. Та же точка зрения восторжествовала и в правительственных сферах — в ГУКХ, Наркомфине, Совнаркоме, и, наконец, практика перевода коммунальных предприятий на хозрасчет получила законодательную санкцию и правовое оформление в декрете о коммунальных трестах от 20 декабря 1924 г. Законодательное творчество на этом не остановилось. Циркулярами НКВД РСФСР от 20 марта и 28 июля 1925 г. изданы типовые уставы коммунальных трестов, 19 декабря 1925 г. разослана инструкция о резервных капиталах коммунальных трестов, а 1 июля 1926 г. — инструкция о коммунальных фондах.

Под коммунальным трестом подразумевается объединенное общественное управление более или менее однородными коммунальными предприятиями на началах хозрасчета. Трест представляет собой автономную хозяйственную единицу с особой кассой, бухгалтерией и особой администрацией, в лице коллегиального правления или единоличного заведующего. Местному бюджету он отдает только чистую прибыль за истекший год, после отчисления из нее в резервный капитал, коммунальный фонд и т. д. Хотя трест работает

---

[1] Литература: Ю. Митлянский, Коммунальный трест (статья в «Справ. ком. работника», стр. 206 — 209; его же, Декрет о коммун. трестах, «К. Д.», 1925, № 6, стр. 14 — 18; К. Смирнов, Трестирование предприятий коммун. хозяйства, «Торг. Газ.», 1924. № 281; Трестирование коммун. предприятий, «Гор. сов. и ком. хоз.», стр. 254—258; Шейнделькс, О коммун. трестах, «К. Д.», 1926, № 11—12, стр. 23—27; Гайдамович, Организация коммун. трестов в уездах Московской губернии, «К. Х.», № 9, стр. 9 — 13.

под общим руководством комхоза и исполкома, утверждающих отчеты, балансы, сметы и производственные программы, но он все-таки в своей операционной работе имеет значительную свободу. В правовом отношении трест является юридическим лицом, несущим самостоятельную ответственность по всем законным обязательствам. Правильно поставленные инвентаризация и оценка имущества, обязательная амортизация, рационально проводимые тарифы, широкие кредитные возможности, — все выгодно отличает коммунальный трест от других коммунальных предприятий.

До сих пор не выясненным вопросом является вопрос об объеме трестируемых предприятий. Надо ли переводить каждое предприятие на хозрасчет в отдельности, или же целесообразнее объединять их в группы? Какого характера группы следует предпочесть? Практика советских городов в этом отношении весьма разнообразна. Число предприятий, включаемых в один трест, колеблется от одного до двадцати. Произведенная анкета, на которую ответили 132 коммунальных треста, позволяет нам привести следующую таблицу (по сведениям Веселовского и Шейниса):

По	1	предприятию имеются	5 трестов
„	2	предприятиям „	16 „
„	3	„ „	20 „
„	4	„ „	17 „
„	5	„ „	20 „
„	6	„ „	11 „
„	7	„ „	12 „
„	8	„ „	2 „
„	9	„ „	2 „
„	10	„ „	3 „
„	11	„ „	3 „
„	12	„ „	4 „
„	13	„ „	3 „
„	14	„ „	2 „
„	15	„ „	2 „
„	18	„ „	1 „
„	19	„ „	1 „
„	20	„ „	2 „

Переходя к оценке законодательства о трестировании, мы должны отметить, что в общем и целом оно отвечало настоятельной нужде, уже успело оправдать возлагавшиеся на него надежды и поставило часть нашего городского хозяйства на правильные хозяйственные рельсы, причем развитие трестирования идет в усиленном темпе. Любопытно, что, независимо от советского опыта, аналогичное движение наблюдается теперь и в Германии, где многие муниципальные предприятия переводятся на хозрасчет с целью борьбы с бюрократизмом и бесхозяйственностью. Вместе с тем наш двухлетний опыт позволяет уже сделать некоторые выводы относительно наиболее целесообразных принципов трестирования:

1) Единичные предприятия, переведенные на хозрасчет, согласно дефиниции, еще не составляют треста. Одно из назначений треста — удешевить аппарат управления предприятиями посредством их объединения.

2) Желательно объединение только однородных предприятий, так как, при большом количестве разнородных функций, аппарат управления не может быть достаточно гибким. Напр., крайне громоздким и по необходимости бесхозяйственным оказался Нижегородский трест «коммерческо-хозяйственных» предприятий, куда вошло 19 предприятий (гостиницы, бани, купальни, транспортный и ассенизационный обоз, ломбард, аукционный зал, комиссионный магазин, роща, огородничество, полеводство, оранжерея, цветочный магазин, ночлежный дом, похоронное бюро, кладбище и три завода).

3) Желательно объединение только доходных предприятий, а также подсобных предприятий, их обслуживающих.

4) Необходимо определенно установить, кому именно подчиняется трест — горсовету ли, исполкому или коммунотделу.

5) Трест в своей деятельности должен стремиться осуществить идеи, его оправдывающие, а именно самоокупаемость предприятий, т. е. изжитие собесовщины и дефицитности, обеспечение предприятий от обращения их прибыли в общий бюджет за счет восстановления, придание управлению предприятий большей независимости от воздействия чуждых органов и достижение образцовой хозяйственности в операциях (нормальная бухгалтерия и амортизация, рациональные тарифы, простая и ясная отчетность, своевременное обеспечение кредита и т. п.).

Д) Рационализация труда и повышение производительности предприятий

Этот больной и актуальный вопрос выходит из рамок настоящего труда и будет подробно нами рассмотрен в специальном курсе, в разделе о социальной политике городов.

5. МУНИЦИПАЛЬНОПОДРЯДНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНОАРЕНДНАЯ СИСТЕМЫ [1]

Мы называем названные системы компромиссными, так как при их применении муниципалитет отказывается от непосредственного исполнения работ и от непосредственной эксплуатации своих имуществ, предоставляя подрядчикам и арендаторам присвоить себе ту часть прибавочной стоимости, которая иначе оставалась бы в руках городской коммуны. Муниципальное начало здесь уже начинает свое отступление перед затруднениями. Подрядная и арендная системы играют весьма значительную роль в городском хозяйстве, но муниципальная литература этими вопросами почему-то почти вовсе не занималась, предоставляя практике действовать без теоретического обоснования.

При сдаче подрядов на работы муниципалитет заинтересован в том, чтобы они были исполнены без нарушения правил о труде, дешево, добросовестно и своевременно. Для достижения этого муниципалитет должен следить за тем, чтобы подрядчик не ставил малоценного мате-

---

[1] Литература: Дамашке, Задачи гор. хоз., стр. 91 — 107; Манулов, Аренда земли в России в экономич. отношении; Флексор, Аренда, «Свод трудов местн. комитетов»; Горбовской, Аренда гос. предприятий, статья в «Фин.-энц.», 1925 г.

риала, не привлекал бы к работе неумелых рабочих и не понижал бы норму существования рабочих путем назначения чересчур низкой заработной платы; дешевизна же выполнения работ достигается правильно поставленной конкуренцией между подрядчиками (торгами).

Так как, согласно хозяйственному принципу, муниципалитет во всех своих действиях должен стремиться к достижению наибольших результатов (продукция высокого качества) с наименьшими затратами (дешевизна подрядных условий), то одновременное достижение этих до некоторой степени противоположных заданий возможно лишь посредством соблюдения рациональных принципов, которые сводятся к следующим: 1) при поставках на сумму до определенного размера (напр., 500 рублей, 1 000 марок и т. д.) подряды сдаются без торгов; 2) на все остальные подряды органы городского управления обязаны назначать публичные торги; 3) малые торги, т. е. торги с участием небольшой группы подрядчиков, приглашенных по выбору органов городского управления, допускаются при подрядах не свыше определенной суммы (напр., 2 000 рублей; 4) муниципальный совет оставляет за собой право свободного выбора подрядчиков, подавших заявления; 5) подряд сдается тому, кто при умеренных ценах может предоставить гарантии, что он выполнит работу мастерски и с полной добросовестностью, — предпочтение отдается организованным подрядчикам (артели, корпорации, цеху); 6) при небольшой разнице в назначенных ценах местные производители, выполняющие работы в собственной мастерской, пользуются преимущественным правом на получение подряда; 7) если подрядчик не может по первому требованию привести доказательства того, что он в состоянии выполнить предназначенную работу, согласно условию, без убытка, то его заявление не принимается в расчет при сдаче подряда; 8) городские служащие и депутаты советов не могут брать на себя подрядов на городские работы.

Таковы условия, принимаемые обыкновенно в Германии, стране с наилучшим образом поставленным подрядным делом.

Весьма часто, при сдаче подрядов, особенно в Соединенных штатах, наблюдается произвол, партийность, фаворитизм и подкуп. Поэтому необходимо озаботиться строгим определением состава органа, окончательно выбирающего подрядчика. Лучше всего предоставить окончательное решение дела о подряде городскому совету в его целом, по докладу подготовительной комиссии и после всестороннего обсуждения вопроса. Должно быть разработано и право подрядчиков отводить тех или иных членов коллегии, решающей вопрос (родственников, заинтересованных лиц, подчиненных и т. п.).

Техника объявления и условий торгов, порядок их сдачи и т. п. довольно сложны и должны быть определены в законе или в инструкциях высших государственных органов.

А р е н д н а я с и с т е м а, как один из невыгодных способов извлечения дохода из муниципальных имуществ, составляет более последовательный отказ от муниципального начала, чем подрядная система. Принципиально она может быть допущена не с целью избавления городских хозяев от хлопот по эксплуатации имуществ и от риска, свя-

занного с этой эксплуатацией (так как хлопоты и риск сопровождают всякое хозяйство и входят в прямой долг городского хозяина), а лишь при выяснившейся невозможности пустить дело в ход или эксплуатировать его собственными силами городского общественного управления.

Под муниципальной арендой подразумевается сдача городской земли, строений или помещений (а в некоторых случаях и муниципальных предприятий) на известный срок и на других определенных в договоре условиях юридическим или физическим лицам (арендаторам) для эксплуатации последними означенных имуществ и предприятий. Главными вопросами здесь являются сроки аренды и контингент арендаторов.

В дореволюционную эпоху широко практиковалась сдача в аренду городских земель. Аренда была краткосрочная: для застроенной недвижимости не свыше 12 лет, а для земель сельскохозяйственного пользования — на год или на два. Первая форма аренды не давала возможности возводить более или менее ценные здания. Таким образом получалась потеря и на способе использования арендного права, и на возможности извлечения сколько-нибудь значительного налогового дохода в форме оценочного сбора. Вторая форма также приводила к крайне неблагоприятным результатам, ибо у краткосрочного арендатора не было никакого желания заводить совершенную систему полеводства и вкладывать свой капитал в землю на долгий срок. Отсюда — хищническая эксплуатация земель. Положение несколько улучшилось перед войной, так как закон 9 мая 1911 г. разрешил сдавать землю сроком до 36 лет, а закон 23 июня 1913 г. распространил действие первого закона на земли, сдаваемые под застройку.

В СССР муниципальная аренда практикуется в еще более широких размерах в виду неумения большинства горсоветов, исполкомов и коммунотделов справиться с громадными земельными и муниципализированными фондами, выпавшими на их долю, а также в виду современных тяжелых условий таковой эксплуатации. К сожалению, в отношении земель замечается сильное дробление пригородных участков, и почти всюду практикуется краткосрочная аренда. Из нескольких миллионов десятин земли в непосредственном заведывании коммун находится 7,3%; 31,7% сдаются в аренду (на 90% — краткосрочную); иными способами используется 21,7%; остается без всякой эксплуатации — 39,3%, причем среди последних земель имеются высоко ценные. Приведенные цифры, конечно, малоутешительны.

Особняком стоит вопрос о сдаче в аренду строений из муниципализированного жилфонда, который будет нами подробно рассмотрен в специальном курсе, по жилищному разделу. Неудачи в непосредственной эксплуатации жилфонда повели к сдаче его в аренду преимущественно кооперативам, т. е. жилтовариществам. Названные товарищества приостановили массовое разрушение жилищ, но, повидимому, они не возмещают нормального изнашивания строений. По расчетам Д. Шейниса (нашего лучшего специалиста по жилвопросу в СССР), общая стоимость муниципализированного фонда определяется в пределах от 6 до 8 млрд рублей (червонных). Амортизация

текущего износа этого имущества должна составить до 160 млн рублей в год. Эту сумму, при современных квартирных ценах, едва ли могут дать квартирные платы + недостаточные суммы, отпускаемые правительством на капитальный ремонт. Сильно помог делу, хотя и не разрешил вопроса, декрет РСФСР 26 марта 1926 г., согласно коему помещения, занятые в муниципализированных домах учреждениями, оплачиваются в размере стоимости амортизации строений (не более 1% для каменных и 2% для деревянных домов). Однако мы видим, что процент по амортизации назначен вдвое меньше нормального.

Арендная плата, согласно последнему декрету, поднята для всех категорий арендаторов.

6. ГОРОДСКАЯ КОНЦЕССИЯ [1]

Городская концессия есть уступка городом на определенный срок и на договорных условиях в пользование частному предпринимателю городского имущества или поручение ему постройки сооружений, а равно организации, ведения и эксплуатации предприятий, имеющих общеполезное значение.

Из приведенного определения ясно, что городская концессия есть не что иное, как полный отказ городского самоуправления от применения муниципального начала в данной области или, другими словами, отказ от исполнения своих прямых обязанностей. Это — признание самоуправлением своего бессилия вести ту или иную часть городского хозяйства. Нигде так рельефно и ярко не проявляется импотенция городского хозяина, как именно в городской концессии.

В пользу городской концессии никогда и нигде еще не было высказано сколько-нибудь убедительного научного аргумента. Сторонниками ее являются представители частного капитала, которые не скупятся на широковещательные рекламы и обещания, никогда не выполняющиеся. Иногда за концессии высказываются техники, не имеющие представления о социальноэкономических вопросах. Против муниципальных концессий выдвигаются следующие возражения: 1) при концессиях не менее 50% прибавочной стоимости переходит из общественных в частные руки; 2) концессия лишает городское хозяйство значительной части одного из главных доходных источников; 3) концессия порождает чуждое вмешательство в коммунальную политику, связываемую договором на много лет; 4) при концессионной эксплуатации городских предприятий не обеспечены ни интересы потребителей коммунальных услуг (высокие тарифы) ни интересы рабочих (низкая зарплата; отсутствие льготных тарифов); 5) концессионные договоры всегда оказываются невыгодными для городов; 6) опыт доказал алчность и ловкость иностранных капиталистов и невозможность бороться с ними местными средствами; 7) при хищнической эксплуатации имущества концессионерами, по истечении срока договора

---

[1] Литература: Вернер, И., Концессионные ком. предприятия, «К. Х.» 1924, № 3; Л. Велихов, Поход бельгийцев на Россию в электрическом деле, «Г. Д.», 1911 г., № 15 — 16, стр. 1163; Н. Оппель, Борьба за свет (брошюра); Д. Протопопов, Город или концессионер? «Г. Д.», 1912, № 6, стр. 357; М. Загрядков, О принципах ком. концессий, «Ком. Д.», 1924, № 9.

городу возвращается изношенное оборудование; 8) концессия порождает технический консерватизм; обеспеченные договором и монополией концессионеры отказываются вводить полезные для потребителей, но дорого стоящие технические усовершенствования.

Концессии в государственном масштабе часто бывают неизбежны, и они далеко не так одиозны и нецелесообразны, как концессии муниципальные. Во-первых, область применения государственных концессий может быть настолько сложной и огромной, что государство подчас действительно лишено возможности ею заняться; устройство же трамвая или водопровода всегда по плечу даже среднему городу, как это и доказали русские дореволюционные города, которые в своем большинстве перед войной отказывались от концессий. Во-вторых, государству, вооруженному мощной юридической помощью, почти всегда удается составить более выгодные договоры, и оно в состоянии бороться с произволом концессионеров.

Муниципальная Россия до революции пережила настоящий завоевательный поход иностранных (главным образом бельгийских) концессионеров и имеет в концессионном отношении богатый, но печальный опыт. Мартиролог таких городов, как Одесса, Екатеринодар (Краснодар), Псков, Саратов в трамвайном деле, трагические недоразумения с концессионным водопроводом Ростова-на-Дону, необычайная дороговизна электрического света, истории с конкой и газом в Ленинграде — были в свое время притчами во языцех. К 1911 г. из 97 существовавших в русских городах электрических предприятий 58 уже принадлежали бельгийцам на правах собственности, аренды или контроля, причем эти предприятия были сконцентрированы в руках 9 трестов. В 1911 г., по инициативе бельгийского «Генерального общества электрических предприятий», был образован новый могущественный трест с основным капиталом в 20 млн франков, при участии шести крупных компаний. В задачи нового треста входили: контроль существующих электрических предприятий в России, постройка и эксплуатация русских трамваев и центральных станций для освещения и добывания энергии, все биржевые операции с ценностями, а равно производство работ за счет русских городов, обществ и частных лиц. Этот трест успел развернуть свою деятельность еще до войны. Подкуп городских деятелей, беззастенчивое, но безнаказанное отступление от договоров, оборудование предприятий дешевым, недоброкачественным материалом, крайне неудобным для пользования и приходящим в негодность ко времени выкупа, полное пренебрежение рабочими окраинами городов и, наконец, высокие, ничем не оправдываемые цены, разорявшие российского горожанина, коим соответствовали колоссальные барыши, уходившие за границу, — таковы были признаки хозяйничания у нас бельгийцев. Из отчетов бельгийских обществ выяснилось, что в Ростове они получали за проданную электрическую энергию в 3 раз дороже, чем она обходилась им самим, в Петербурге — в 17 раз дороже, а в Одессе — даже в 25 раз дороже, чем она стоила.

В СССР допущение концессий на коммунальные предприятия было декретировано постановлением ВЦИК и СНК от 12 апреля 1923 г., но,

к счастью, до сих пор ни одного концессионного договора заключено не было. Действительно, повторять еще раз отрицательный во всех отношениях опыт было бы едва ли рационально.

7. МУНИЦИПАЛЬНО-КОНЦЕССИОННАЯ СИСТЕМА[1]

Идея этого смешанного метода заключается в суммировании достоинств как муниципализации, так и концессии и одновременно в избежании их недостатков.

При данном методе, по существу своему довольно остроумном, предприятие ведется акционерным обществом на коммерческих основаниях, как это обычно принято в крупных частных предприятиях, а город выступает лишь как владелец большинства акций. Предполагается, что по этому методу предприятие будет вестись без бюрократических элементов, неизбежно свойственных всякому общественному управлению государственного типа, и без трений с правительственным надзором, городское же управление будет оказывать решающее влияние на общее собрание и правление акционерного общества. Таким образом город будет в состоянии преследовать все цели своей муниципальной политики, что при концессии невозможно.

Сторонники рассматриваемой системы указывают на то, что «вся природа городских предприятий тяготеет к области гибкого, легкого и живого торгового права, а между тем, при чистой муниципализации, эти предприятия должны подчиняться строгим и громоздким нормам публичного права и придирчивому правительственному контролю. Являясь акционерным обществом, т. е. совершив спасительное бегство из среды публичного права в область торгового права, предприятие будто бы растет легко и свободно, не стесняемое никакими комиссиями, представлениями смет и пересмотрами решений, и живет в финансовом отношении самостоятельно, обособленно от госфинорганов и от общего городского хозяйства.

Управляя делом без компаньона-купца, город хотя и получает всю прибыль дела, но эта прибыль меньше, чем в том случае, когда он работает вместе с расчетливыми энергичным купцом. В случае же финансового кризиса, город всегда может продать свои акции или часть их и тем обеспечить себе оборотные средства».

В Германии муниципально-концессионная система получила кое-где распространение. Особенно удачным оказался опыт города Страсбурга, который, применив эту новую форму городского хозяйства, быстро развил свою электрическую станцию и получил с нее до 11% дивиденда.

Со своей стороны, мы думаем, что рассматриваемая система основана на переоценке акционерных форм предприятий, столь свойственной капиталистическому миру, и, с другой стороны, на недооценке го-

---

[1] Литература: Л. Велихов, Новая форма эксплуатации гор. предприятий, ни концессия, ни муниципализация, «Г. Д.», 1911 г., № 13 — 14, стр. 1047 и след.; В. Н. Смирнов, Доклад о муниципально-акционерной форме гор. предприятий, Труды Донского отд. Русского технич. общ. за 1910 г.

родского самоуправления, которое будто бы органически неспособно вести дело на коммерческих основаниях. Тот факт, что муниципально-концессионная система, просуществовав 20 лет, получила сравнительно незначительное распространение, едва ли говорит в ее пользу. Главный недостаток рассматриваемой системы, по нашему мнению, состоит в слишком тесном сотрудничестве публичного союза с частным капиталом. Акционерное начало всецело свойственно частной предприимчивости и не должно захватывать муниципальную сферу, построенную на совершенно иных началах, которые желательно сохранить в неприкосновенности, не превращая городского хозяина в частного торгаша.

8. ПЕРСПЕКТИВНО-ПЛАНОВОЕ ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО [1]

Одним из существенных факторов развития городского хозяйства является проведение в нем планового начала и в частности перспективных планов. Как известно, плановое начало составляет непременный признак и необходимое условие социалистического хозяйства. Независимо от этого факта, плановый принцип выступает как необходимость каждый раз, когда налицо имеется трудно достижимая цель при небольших средствах к ее достижению, так как рациональный план стимулирует экономию средств и прямее всего ведет к цели. Поэтому проведение планирования в хозяйственной области и составление перспективных планов признаны в СССР актуальными и выдающимися по важности задачами.

Под перспективным планом коммунального хозяйства подразумеваются основанные на статистическом исследовании, систематизированные и получившие как бюджетно-цифровое, так и мотивированно-словесное выражение предположения о тех мероприятиях, которые надлежит принимать из года в год в течение определенного более или менее продолжительного срока в области коммунального и в частности муниципального хозяйства с целью достигнуть оптимальных результатов при наличных средствах.

От перспективных планов следует отличать простые производственные планы коммунальных предприятий, которые не основаны на статистическом исследовании, рассчитаны на сравнительно незначительные сроки и имеют в виду только индивидуальные плановые нужды данного предприятия.

Перспективные планы в европейской литературе разделяются на р е а л ь н ы е и и д е а л ь н ы е, в зависимости от того, ставится ли, или нет конкретная практическая цель. По рекомендуемому правилу коммуны должны составлять и представлять в центр перспек-

---

[1] Литература: Л. В е л и х о в, Опыт муниципальной программы, М., 1926 г., стр. 60 — 86, О перспективных планах гор. хозяйства, Очерк теории муниципального планирования; М. П е т р о в, Планомерное ведение гор. хозяйства, ст. в «Спр. ком. раб.», стр. 73 и след.; Л. И. О р г а н о в, Доклад на V Всероссийском съезде завкомхозов. Труды Съезда, М., 1925 г.; А. К. С м и р н о в, Вехи коммунального планирования, 1925 г. (доклад); И. К о к ш а й с к и й, Производственный план в ком. хоз., «К. Д.», 1924 г., № 9; Л. З а р н и ц ы н, О плановых работах по ведению коммунальн. хоз. на Юго-Востоке, «Сов. Юг», 1924 г., № 30

тивные планы в обоих вариантах — реальном, который в СССР называется основным, и идеальном (дополнительном). Реальный план, предназначенный к проведению в жизнь, не подлежащий дальнейшим изменениям и носящий до некоторой степени обязательный характер, называется еще т в е р д ы м планом.

Во-вторых, перспективные планы могут быть е д и н и ч н ы м и и г е н е р а л ь н ы м и. В первом случае они составляются отдельными коммунальными единицами (в частности городами), во втором — они представляют ссбою результат сводки нескольких перспективных планов (по губернии, краю, государству). Наиболее плодотворным является генеральный план, проводимый в общегосударственном масштабе. Наконец, перспективные планы могут быть о б щ и м и или ч а с т и ч н ы м и, в зависимости от объема их предмета. Общие планы охватывают всю область коммунального или городского хозяйства (планы коммунальные и муниципальные), частичные — только один отдел или одну группу отделов этого хозяйства.

Весьма интересную и новую классификацию перспективных планов дал в конце 1925 г. доклад А. К. С м и р н о в а (ученого секретаря комхозплана). По его мнению, планирование должно охватывать в о с н о в н о м о р и е н т и р о в о ч н о м плане важнейшие отрасли коммунального хозяйства, а именно: 1) развитие городского благоустройства; 2) развитие сельского благоустройства, 3) развитие дорожного хозяйства, и далее — в подсобном плане — все те мероприятия, которые должны вести к осуществлению основного плана. Составными частями подсобного плана, по взглядам докладчика, должны явиться: 1) план финансирования коммунального хозяйства; 2) план обеспечения его строительными материалами и оборудованием; 3) план обеспечения его квалифицированной рабочей силой; 4) план развития отраслей промышленности, обслуживающих коммунальное хозяйство; 5) план развития подсобных предприятий и 6) план организационных мероприятий, содействующих развитию как городского, так и сельского благоустройства и вдобавок еще дорожного строительства.

Охватив таким образом широчайшую область всеобщего благоустройства, А. К. С м и р н о в естественно ставит основной задачей момента не осуществление активного планирования, а лишь предварительное изучение и определение «кривых» развития всевозможных отраслей коммунального хозяйства в количественном и качественном отношениях, начиная с 1912 г.

Нисколько не отрицая всей важности указанной академической работы, мы думаем, однако, что на ряду с ней возможно было бы реально осуществить, хотя бы и в значительно более скромном масштабе, совершенно неотложную задачу муниципального планирования, проводимого государством.

Всякий перспективный план коммунхозяйства должен обладать некоторыми общими с в о й с т в а м и (достоинствами), вытекающими отчасти из самого определения такого плана, отчасти же из неотъемлемых свойств планового принципа вообще.

Перспективный план коммунхозяйства должен отличаться: 1) л а к о н и з м о м (краткостью и ясностью) при сжатой, лапидар-

ной и деловой мотивировке, основанной на цифрах; 2) т о ч н о с т ь ю, что достигается бюджетным выражением всех предположений перспективного плана; 3) с и с т е м а т и ч н о с т ь ю п о с т р о е н и я по определенной системе, выработанной высшим органом надзора; 4) у в я з а н н о с т ь ю с другими областями народного хозяйства и 5) а к т и в н о с т ь ю.

Наиболее важным из перечисленных свойств является активность. Всякое общественное хозяйство, достойное этого имени, а тем более высшая его форма — плановое хозяйство — будет по существу прогрессирующим. Поэтому плановой перспективой будущего, при нормальных условиях, должна быть мелиорация. Стационарная перспектива дискредитирует план, ибо стационарное хозяйство есть хозяйство обреченное, не могущее соревновать с другими хозяйствами в общем потоке прогрессивного развития. Стоя на месте, оно отстает (принцип относительности).

Муниципальные и плановые органы должны помнить, что те пассивные планы, часто составляемые на местах, которые стремятся лишь формально вогнать городское хозяйство в прокрустово ложе бюджетных форм и таблиц, повторяя в течение 3, 5, 10 или 25 лет одни и те же убогие цифры убогой действительности, имеют не только не положительное, но определенно вредное значение, ибо они всемерно стесняют жизнь, обставляя ее жесткими требованиями, без всякой пользы для дела. Мы уже не говорим о регрессивных планах, имеющих в виду «приостановить разрушение тех или иных отраслей горхозяйства» или «уменьшить темп этого разрушения». Разрушение и диссолюция могут быть результатами стихии, но вводить их в сознательный план было бы абсурдным. Всякое разрушение коммунального хозяйства, а в том числе и разрушение «замедленного темпа», должно быть сейчас рассматриваемо как попущение и бездействие власти, ибо разрушительный период в Республике изжит. Ответом на представление «регрессивного» плана хотя бы в одной из отраслей горхозяйства должна быть немедленная ревизия и отдача «планового хозяина» под суд.

Описанная действительность отражается и на принятой в наших перспективных планах основной группировке хозяйственных работ с их подразделениями на: 1) текущие; 2) восстановительные, и 3) новые и расширительные. Ясно, что только последняя рубрика интересна для активного перспективного плана.

При составлении как единичного, так и генерального плана городского хозяйства, особенно же общего перспективного плана по Республике, весьма важно определить центр тяжести творческой инициативы и очередь созидательных работ. Эта очередь устанавливается на основе статистических обследований движения и потребностей населения, с одной стороны, и существующих уровней благоустройства — с другой, а также сравнений с достижениями других стран. В муниципальном хозяйстве СССР первоочередной задачей является ж и л и щ н о е с т р о и т е л ь с т в о, ибо современная недопустимая теснота, особенно в крупных центрах, помимо вопиющих неудобств в жизни и элементарных нарушений гигиены, чревата самыми пагубными социальными последствиями. Достаточно указать, что этой тес-

нотой поставлен чисто механический предел естественному распределению населения в стране и развитию городов. Во вторую очередь следует поставить санитарное строительство. При фиксации двух первых очередей все остальные области будут втянуты в созидательную работу, так как повышение жилищной и санитарной культуры само обусловлено предварительной мелиорацией некоторых категорий благоустройства и, в свою очередь, стимулирует мелиорацию других категорий.

Сроки, на которые составляются перспективные планы коммунального или городского хозяйства, бывают различными. Обычно принимаются сроки в 3 года, 5, 10 и 25 лет. Каждый из упомянутых сроков имеет свои преимущества и неудобные стороны. Составление перспективных планов на короткий срок значительно легче, проще, и такие планы носят более реальный характер, чем долгосрочные, так как предусмотреть все изменения конъюнктуры вперед на 25 лет весьма затруднительно. С другой стороны, планы на продолжительный срок более соответствуют долгосрочному характеру развития коммунальных предприятий, срокам концессионных и арендных договоров, обычным формам облигационного кредита и финансово-субвенционным возможностям. В переживаемую динамическую эпоху и при наших скудных средствах мы бы рекомендовали пятилетние планы, что не мешает выработке перспективных программ на 25 лет, которые позволили бы развернуть широкие идеальные перспективы коммунального хозяйства в стране и усвоить намеченный правительством общий курс в этом отношении.

Формы и конструктивные особенности муниципально-перспективных планов могут быть весьма различными, но рациональный тип такого плана в своих общих чертах сводится к следующему.

По своей внешней форме план делится на три части: 1) общая объяснительная (или докладная) записка, в которой план в его целом находит свое мотивированно-словесное выражение, 2) общая сводная финансовая ведомость, в которой план в его целом находит свое бюджетное-цифровое выражение, и 3) построение и объяснение планов отдельных элементов городского хозяйства, в которых план находит, кроме словесного и цифрового, еще детально-табличное выражение. Сырые и справочные материалы, в виде приложений, присовокупляются к плану.

Общая объяснительная записка, обычно стоящая во главе плана, должна сжато, но полно и объективно: 1) изобразить, опираясь на цифры, статику городского хозяйства, т. е. постоянные его особенности и существующие к исходящему моменту условия; 2) изложить в главных и характерных чертах перспективные предположения плана и 3) дельно и убедительно мотивировать эти предположения.

Общая сводная финансовая ведомость должна изобразить точно в цифрах: 1) статику городского хозяйства; 2) предполагаемую его динамику в данные периоды времени (финансовый бюджет) и 3) ожидаемый конечный результат плановой работы. Для осуществления этой тройной задачи общая финансовая ведомость: а) начинается со вступи-

тельного баланса, который рисует фактическое положение к исходному моменту, а равно отчетные данные за истекший бюджетный год, б) приводит затем последовательно погодные бюджетные предположения, в форме оборотных ведомостей за каждый год, и, наконец, в) приводит заключительный баланс, который заканчивает план и рисует в цифрах его предполагаемый конечный результат.

В качестве примера наиболее простого типа сводной финансовой ведомости приводим следующую схему:

<table>
<tr><td colspan="6">Баланс на 1 октября 1924 г.</td><td colspan="6">Отчетные данные за 1923/24 бюджетный год</td></tr>
<tr><td colspan="6">Капиталы</td><td colspan="2">Оборот</td><td colspan="2">Отчисления</td><td colspan="2">Результат</td></tr>
<tr><td>Основн.</td><td>Оборот и продукция</td><td>Резервн.</td><td>Амортиз.</td><td colspan="2"></td><td>Приход</td><td>Расход</td><td>Резервн.</td><td>Амортиз.</td><td>Прибыль</td><td>Убыток</td></tr>
<tr><td colspan="6">Предположения на 1924/25 г.</td><td colspan="6" rowspan="3">Предположения на 1925/26, 1926/27, 1927/28, 1928/29 гг.

Баланс на 1 октября 1929 г. по тем же схемам</td></tr>
<tr><td colspan="2">Оборот</td><td colspan="2">Отчисления</td><td colspan="2">Результат</td></tr>
<tr><td>Приход</td><td>Расход</td><td>Резервн.</td><td>Амортиз.</td><td>Прибыль</td><td>Убыток</td></tr>
</table>

Общий ход перспективно-плановой работы в муниципальном хозяйстве естественно распадается на три периода: 1) период подготовки планов, или подготовительный (к нему относятся рассмотрение общих принципов, разработка форм и схем, инструкционная работа, статистические исследования, необходимые учеты и оценки); 2) период составления планов (построение финансовых планов и ведомостей, составление объяснительных записок, «детально-табличная» работа и сводка планов), и 3) период осуществления планов (т. е. проведение их в жизнь, надзор и отчетность).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мы считаем нашу первоначальную задачу выполненной. Мы сказали о городе и его хозяйстве, с социально-экономической точки зрения, все то, что необходимо знать о них каждому из сознательных работников в области городского хозяйства, независимо от их узкой специальности - администратору, инженеру, архитектору, гигиенисту. Из общих вопросов, касающихся города и городского хозяйства, мы не коснулись лишь тех, которые имеют отчасти технический характер или должны быть рассмотрены в тесной связи с отдельными отраслями городского хозяйства, а именно: организации делопроизводства, оценочного дела, вопросов городского контроля, отчетности и муниципальной статистики. Отдельные отрасли городского хозяйства и эти последние проблемы составят содержание «Специального курса городского хозяйства», ныне подготовляемого к печати.

УИТП, зак. 1506 тир. 1500

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО РСФСР
МОСКВА—ЛЕНИНГРАД

ЭНЦИКЛОПЕДИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ХОЗЯЙСТВА

(КОММУНАЛЬНАЯ ЭНЦИКЛОПЕДИЯ)

Институт советского строительства ЦИК СССР и ВЦИК Коммунистической Академии

Стр. 1583. Ц. в переплете 15 р.

СОДЕРЖАНИЕ:

Общие вопросы местного управления и хозяйства.
Планирование и контроль.
Административно-судебная деятельность.
Финансы и хозяйство.
Благоустройство.
Градоустройство.
Пожарная охрана.
Водоснабжение.
Очистка.
Санитарно-гигиен. мероприятия.
Зеленые насаждения.
Городские пути сообщения.
Дорожное дело.
Наружное освещение.
Производство энергии.
Транспорт и связь.
Жилищное дело.
Промышленность.
Торговля.
Сельское хозяйство
Труд.
Народное образование.
Здравоохранение.
Социальное страхование.
Вспомогательно-техническ. силы.
Рекламное дело.
Административно-территориальное строение СССР.
Городские поселения и рабочие поселки РСФСР.

КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ У КАЖДОГО РАБОТАЮЩЕГО В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ХОЗЯЙСТВА

ПРОДАЖА ВО ВСЕХ МАГАЗИНАХ И ОТДЕЛЕНИЯХ ГОСИЗДАТА

Москва, Центр, Госиздат „КНИГА—ПОЧТОЙ", или Ленинград, Госиздат „КНИГА—ПОЧТОЙ"; или Ростов-на-Дону, Госиздат РСФСР „КНИГА—ПОЧТОЙ", а в пределах Украины — г. Харьков, Госиздат РСФСР „КНИГА—ПОЧТОЙ" высылают книгу наложенным платежом немедленно по получении заказа.

ПРИ ВЫСЫЛКЕ ДЕНЕГ ВПЕРЕД — ПЕРЕСЫЛКА БЕСПЛАТНО.